

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONFÉRENCE CONSULTATIVE
TUNISIENNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} décembre 1919, à 3 heures et demie

PAR

Marie DAUPHIN

Licenciée ès-lettres

Président : M. PERREAU, *Professeur*
Suffragants { MM. JACQUELIN, *Professeur*
 { ALLIX, *Professeur*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, VI^e

1919

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONFÉRENCE CONSULTATIVE
TUNISIENNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} décembre 1919, à 3 heures et demie

PAR

Marie DAUPHIN

Licenciée ès-lettres



Président : M. PERREAU, Professeur

Suffragants { *MM. JACQUELIN, Professeur*
ALLIX, Professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, VI^e

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE

M. Dauphin

LA
CONFÉRENCE CONSULTATIVE
TUNISIENNE

INTRODUCTION

Le 12 mai 1881 le général Bréart, plénipotentiaire du Président de la République, signait au nom de celui-ci avec le Bey de Tunis Mohammed-es-Sadok le traité de Kasr-Saïd ou du Bardo, qui couronnait la politique de Jules Ferry en consacrant nos droits sur la Tunisie. A vrai dire l'influence française était de longue date prépondérante dans la Régence : on retrouve dès 1685, puis en 1742 et en 1802 par exemple des traités assurant au consul de France la prééminence sur ses collègues étrangers, et conférant aux Français établis à Tunis certains privilèges, notamment des exemptions de gabelle. Mais au xix^e siècle les difficultés financières, que l'administration imprudente des Beys avait fait naître, avaient donné lieu à l'ingérence de plusieurs nations européennes dans les affaires du pays, au moyen de la Commission Financière Internationale créée en 1869. S'appuyant sur cette situation, la Turquie chercha à profiter des

intelligences qu'elle avait su se ménager dans le cabinet tunisien, grâce surtout au premier ministre Mustapha Khasnadar, et au général Khereddine, qui devait être à son tour chef du gouvernement quelques années plus tard, et à utiliser le mécontentement ressenti par le Bey du refus de la neutralisation de la Tunisie, pour émettre des prétentions à sa souveraineté sur celle-ci. A deux reprises, le Sultan envoya au Bey, le traitant de Pacha, des firmans rédigés dans ce sens ; mais les protestations de la France en empêchèrent les effets.

Pendant le même temps, le consul d'Angleterre M. Wood travaillait lui aussi à ruiner l'influence française, secondant parfois dans ce but les efforts du ministère indigène. Mais son gouvernement le fit désavouer en 1878 par Lord Salisbury, qui avait reçu des instructions pour admettre, au Congrès de Berlin, l'expansion française en Tunisie ; cette expansion était d'ailleurs légitimée par l'occupation de l'Algérie, et par l'importance des capitaux prêtés par notre nation à l'Etat tunisien.

Peut-être aurions-nous encore longtemps hésité à profiter de ces avantages, si des démêlés n'étaient survenus avec l'Italie, son consul M. Maccio s'ingéniant à créer des incidents qui devaient amener nécessairement une intervention armée de notre part. Mustapha Ben Ismaïl, successeur de Khereddine, par la dureté de son administration, poussait les indigènes à la révolte. A la suite d'actes de violence sur nos navires, et d'incursions répétées des

Khroumirs en Algérie, des troupes françaises durent être envoyées sur le territoire tunisien ; les opérations militaires menées avec rapidité aboutirent à la prise de possession de 1881. Plus tard, des insurrections dans le sud amenèrent la prise de Sfax et de Sousse, et le 8 juin 1883 la Convention de la Marsa (approuvée par la loi du 9 avril 1884) consacra définitivement notre *protectorat* sur la Régence.

C'est la première fois (1) que l'on trouve le mot et la chose dans notre histoire coloniale moderne. Les Romains avaient déjà pratiqué ce système et Duplex avait lui aussi organisé une certaine forme de protectorat passif. C'est donc plutôt qu'une innovation, une renaissance de cette conception politique qui s'opère pour la Tunisie au xix^e siècle. Protectorat signifie qu'au point de vue du régime extérieur le pays est une possession française ; à l'intérieur le gouvernement indigène conserve son autorité sur l'ensemble du territoire, mais sous la dépendance et le contrôle de l'administration française, qui suivant l'image de M. Leroy-Baulieu « sans prétention apparente, sans ostentation, sans bruit, s'insinue avec discrétion mais avec fermeté et persévérance, étend une main souple et légère sur les divers services publics, les soumet à son empreinte ».

1. Un protectorat colonial fut établi dès 1842 sur Tahiti, mais c'était plus une protection de fait qu'un protectorat juridique, dont il n'avait aucun des caractères essentiels. Quant aux diverses conventions conclues avec certaines peuplades de la Côte orientale d'Afrique, ce n'est qu'en 1885 qu'elles furent réunies dans un traité de Protectorat englobant toute la Côte des Somalis.

Si l'on se reporte à ce qu'était la Tunisie à cette époque, on comprendra que cette nouvelle administration allait avoir fort à faire. Non seulement son industrie et son agriculture étaient tombées dans le marasme, non seulement elle ne possédait ni routes ni voies ferrées, mais encore elle n'avait à elle ni finances, ni justice, et son commerce était asservi à des nations étrangères. Ce fut la première tâche du Protectorat que de faire disparaître ces trois servitudes et en très peu de temps la juridiction consulaire, la Commission Financière Internationale et les Traités de commerce alors en vigueur furent supprimés. Puis le Protectorat tunisien entreprit l'œuvre de régénération de ce pays si riche autrefois, et qui a si rapidement retrouvé son lustre d'antan, qu'il fait aujourd'hui l'admiration de tous. En effet c'est par plus de 60 millions que se chiffrait avant la guerre le budget ordinaire de la Régence ; ses cinq grands ports servaient de points d'appui à un commerce extérieur de plus de 320 millions, chiffre total dans lequel les importations l'emportaient déjà depuis plusieurs années, un réseau routier de 5.000 kilomètres et un réseau de voies ferrées de plus de 2.000 kilomètres sillonnaient la contrée, facilitant son développement industriel ; enfin la civilisation française avait si bien pénétré la population indigène, que celle-ci n'a pas hésité à faire les plus grands sacrifices pour l'aider à se défendre contre des ennemis acharnés.

Aucune autre de nos possessions, même pas l'Algérie, n'a connu aussi rapidement une aussi bril-

lante destinée. A quoi cela peut-il tenir ? Logiquement on est tenté de chercher dans les institutions de la Tunisie le secret de cette prospérité, puisque c'est par elles qu'elle se différencie le plus nettement de nos autres possessions. En effet peut-être pourrait-on trouver dans certaines d'entre elles des conditions climatiques, physiques, ou ethnographiques analogues, mais dans aucune le même régime politique.

Si, en Indo-Chine par exemple, on rencontre aussi des Protectorats, la conclusion de M. Bompard, dans la préface qu'il a écrite pour le *Code Tunisien* publié par M. Zeys, s'impose : « D'un simple rapprochement entre un recueil de lois en vigueur en Indo-Chine et l'ouvrage de M. Zeys il ressortirait que les Protectorats de l'Indo-Chine et celui de la Tunisie n'ont de commun que le nom. Les premières en effet ne jouissent pas de l'autonomie et cela les différencie essentiellement du second... » « Tant que l'Indo-Chine », ajoute-t-il, « figurera au budget français, tant que son propre budget sera discuté, voté, et contrôlé d'après les mêmes méthodes et par les mêmes corps que celui de la métropole ; tant que les lois applicables dans nos Protectorats émaneront des mêmes pouvoirs que celles applicables en France ; aussi longtemps en un mot qu'il n'existera pas dans l'Indo-Chine un Code de l'Indo-Chine composé comme le Code Tunisien d'un ensemble complet de dispositions légales et réglementaires élaborées et rendues exécutoires sur place, réglant toutes les

matières coloniales, qu'elles soient fiscales, budgétaires, administratives, foncières, ou autres, le statut personnel des métropolitains étant seul laissé sous l'empire de la législation métropolitaine, l'autonomie indo-chinoise n'existera pas et on ne sera pas en droit d'exiger du régime du Protectorat de nos possessions d'Extrême-Orient les bénéfices que le Protectorat tunisien a procurés ».

C'est donc bien dans l'organisation actuelle de la Régence qu'il faut chercher l'origine des brillants résultats économiques et sociaux que celle-ci a obtenus au cours de ces dernières années. M. Reinsch (1) tiré de son étude les mêmes conclusions. « In general it may be said that the colonies where some form of the protectorate has been consistently and faithfully applied, has been the most successful venture », ce dont il donne comme exemple Tunis pour la France, l'Inde et la Malaisie pour l'Angleterre. C'est donc non seulement au Protectorat, mais surtout à la manière dont il est appliqué en Tunisie qu'il faut attribuer le mérite du développement de celle-ci. Qu'a-t-il donc de particulier ? M. Bompard a prononcé le mot : c'est l'autonomie qu'il confère à la Régence. M. de Lanesan (2) a repris la même idée : « De tous nos établissements coloniaux la Tunisie est sans nul doute celui qui s'est développé avec le plus de rapidité, qui a exigé le moins de sacrifices de la

1. *Colonial Government.*

2. *La Tunisie*, 2^e éd., 1917.

métropole et où l'accord a été le plus complet entre les indigènes et les Français... Il en a été ainsi parce que le gouvernement métropolitain lui a concédé une indépendance, une self-direction dont aucune autre de nos colonies n'a joui. »

Cette autonomie se traduit principalement par la spécialité du budget et par sa législation, qui, en règle générale, est faite à Tunis et non à Paris, et qui à ce point de vue se différencie complètement de la législation coloniale et algérienne, lesquelles, sauf l'exception résultant des arrêtés pris par les gouverneurs, sont habituellement faites à Paris. Les principales sources de la législation tunisienne sont en effet soit les Décrets beylicaux (pris après avis des chefs de service, de la Conférence consultative ou des Chambres de commerce et d'agriculture, et visés par le Résident général) qui ont valeur de lois, soit les arrêtés du Résident général, du Premier Ministre ou des chefs de service du Protectorat, soit enfin les lois françaises, mais seulement après leur promulgation par Décret Beylical, et, tout à fait exceptionnellement, les Décrets du Président de la République.

On voit que le Résident général a l'autorité suprême, puisqu'il est seul maître de ses propres arrêtés, et qu'il a le contrôle des Décrets du Bey ; il ne dépend que du ministre des Affaires étrangères à Paris. Cela a d'ailleurs été reconnu par expérience, pour avoir des colonies prospères il faut que les gouvernements y jouissent de pouvoirs très étendus

sur le personnel, les finances et les travaux publics notamment. Faut-il en conclure à ce qu'une dictature soit le régime rêvé ? Certainement non. Mais le palliatif nécessaire existe : il consiste dans l'obligation de fait où se trouve l'administrateur investi de tels pouvoirs de consulter des compétences et notamment de prendre l'avis de corps émanés de la population. C'est ce que les Résidents tunisiens ont reconnu de très bonne heure, en créant la Conférence consultative, dont ils ont étendu peu à peu le rôle et qui a constitué leur principal collaborateur. M. Bompard, dans la préface citée plus haut, souligne ce côté de l'organisation du protectorat : « Ce que le Code de la Tunisie met tout d'abord en évidence et par son existence même et par son contexte, c'est l'autonomie de notre colonie. La législation tunisienne ne se compose pas en effet ainsi qu'on peut s'en assurer d'un coup d'œil sur l'ouvrage de M. Zeys de lois votées par le Parlement ou de Décrets du Président de la République comme celle de nos autres possessions coloniales ; elle est faite en Tunisie, *par la Tunisie* et pour la Tunisie ; et c'est là, j'ai hâte de l'ajouter, tout le secret du succès du protectorat tunisien. »

« Par la Tunisie », c'est la reconnaissance du rôle prépondérant de la Conférence consultative tunisienne, sur lequel il faut insister, sans naturellement dénier pour cela à nos résidents généraux l'heureuse activité et le dévouement dont ils ont fait preuve dans la Régence. Il y a eu, on peut le dire après eux,

car ils ont souvent répété ce mot au cours des réunions qui les ont mis en contact avec les représentants tunisiens, collaboration du gouvernement et de cette Assemblée. Dans quelles conditions cette collaboration s'est exercée et qu'elle y a été la part de la Conférence consultative, qui constitue à tant d'égards une institution originale, c'est la question qu'il nous a paru intéressant d'étudier et que nous allons tenter de résoudre dans le travail qui suit.

Le plan s'en imposait de lui-même. Après une vue historique de la formation de cette Assemblée, se placera l'examen de son organisation, de son fonctionnement et l'étude de ses attributions, dans l'état actuel des choses. Quelle a été son œuvre depuis trente ans qu'elle est née, quelles idées l'ont dirigée, quels résultats ont obtenu ses efforts, c'est le problème qu'il faudra ensuite se poser. Puis une discussion théorique pourra trouver sa place, dans laquelle il faudra essayer de dégager les grands principes qui sont, plus ou moins complètement réalisés, à la base de cette institution. Et pour conclure, il ne restera plus qu'à interroger l'avenir, ou tout au moins à indiquer les réformes demandées, comment et pourquoi elles doivent aboutir, et pourquoi il faut souhaiter leur avènement.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Origines et développement historique de la Conférence consultative

§ 1. — *Origines de la Conférence consultative*

Quelle est l'origine de la Conférence consultative ? On lui donne, en général, pour point de départ l'heureuse initiative de M. Massicault, second résident de France en Tunisie, qui avait institué lors de la réforme douanière de 1890 une réunion des principaux membres de la colonie, afin de recueillir leurs avis sur cette question. Il avait à cette occasion compris de quelle utilité pourraient lui être l'expérience technique et l'appui moral de quelques colons, et il en avait référé à son chef, le ministre des Affaires étrangères. Celui-ci, qui était à l'époque M. Ribot, répondit au désir du gouvernement, en même temps qu'à des vœux dès longtemps exprimés par la colonie française, en créant par une lettre célèbre, adressée le 24 octobre 1890 à la Régence, l'Assemblée qui devait être la Conférence consultative.

Il faudra revenir plus loin sur ce texte à peine officiel, qui joua le rôle d'un texte législatif, et qui créa, sans même en prononcer le nom l'Assemblée des

représentants tunisiens. Mais cette origine relativement récente ne saurait nous satisfaire dans un pays dont les traditions sont aussi anciennes et aussi enracinées. Dans cet ancien royaume Barbaresque, qui eut une si hasardeuse mais si brillante carrière, qu'avec quelques vaisseaux il terrorisait la Méditerranée, terreur qui permettait au Bey de traiter d'égal à égal avec les plus grands souverains d'Europe, rivalisant de concessions envers lui pour acheter la sauvegarde de leur flotte, un consulat de France fut créé dès 1577 par des lettres patentes de Henri III, datées de Chenonceaux. Cet établissement prit bientôt une telle importance qu'il représentait à Tunis tous les autres peuples européens, les Anglais et les Hollandais exceptés, et que les droits de douane du port étaient perçus en sa faveur. Mais le consul qui avait une situation prépondérante auprès des indigènes (lui seul était dispensé de baiser la main du Bey) (1), avait un critique sévère, je dirais presque un maître, dans la personne de ce qu'on appelait alors la Nation Française, c'est-à-dire les quelques commerçants français résidant dans l'Echelle de Tunis. Ceux-ci se réunissaient en Assemblée du Corps de la Nation, sur convocation du consul « pour le bien général et particulier » et il n'est peut-être pas téméraire de voir là un lointain ancêtre de la Confédération consultative.

On trouve de très curieux détails sur cette institu-

1. Mémoires du Chevalier d'Arvieux.

tion dans les Mémoires du Chevalier d'Arvieux qui, au tome IV, fait une saisissante description du E'on-douk en 1666. C'était le logement affecté à la colonie française moyennant un loyer annuel de 600 piastres, nous dit-il, payables au Divan qui en avait fait la construction en 1583, en vue de cette affectation, logement où les commerçants de notre pays résidèrent jusqu'en 1860 (1). Le Corps de la Nation assemblée procédait à l'élection du ou des députés de la Nation, chargés de veiller concurremment avec les consuls aux affaires de la communauté. Cette pratique fut régularisée plus tard par l'Ordonnance royale du 3 mars 1681. La Correspondance des Beys de Tunis avec la Cour de France nous fournit des documents qui montrent clairement que le rôle joué par la Nation française ne fut pas aussi effacé que l'on aurait pu le supposer, et qu'elle donna fort à faire aux malheureux consuls qui ne soutenaient pas suffisamment à son gré ses intérêts.

Quoi qu'il en soit, cette organisation commune aux Echelles de Barbarie et à celles du Levant persista après le Protectorat, et l'Assemblée de la Nation nomma encore en 1881 et en 1882 des députés. Mais ceux-ci furent supprimés virtuellement le 18 décembre 1883, lorsque le Résident général renonça à faire procéder à leur élection, sept électeurs sur dix s'étant abstenus systématiquement de se présenter à la réunion électorale. C'est pourquoi, lors d'une réception

1. Eug. Plantet, t. I; p. 32.

de la colonie française, M. Cambon constate l'absence des députés « pour la première fois ». Il déclare indispensable « de modifier une situation qui n'est plus en harmonie avec le nouvel ordre de choses fondé en Tunisie ». Mais, ajoute-t-il, « le député de la Nation est associé par la loi à certains actes publics et ne peut disparaître qu'après quelques réformes législatives ».

Les réformes annoncées par le Résident furent abordées par un arrêté du 23 juin 1885, portant création d'une Chambre de commerce qui fut jusqu'en 1890 le seul corps constitué de la Tunisie. Mais cette Chambre, unique héritière des députés de la Nation, n'avait pas de relations régulières avec le gouvernement, avec lequel elle ne correspondait que par écrit, et d'autre part elle reposait sur des bases trop étroites pour représenter avec exactitude et autorité les aspirations de la colonie. Aussi le successeur de M. Cambon, M. Massicault, dut-il élargir le cercle des notables dont il voulait prendre l'avis avant d'établir la Réforme douanière de 1890. Et c'est à la suite de cet heureux essai qu'il pria le ministre des Affaires étrangères de lui donner les instructions nécessaires à la stabilisation de cette institution.

Mais sans doute n'était-ce pas sans une certaine appréhension que les hommes d'Etat présidant aux destinées de la Tunisie se décidaient à laisser s'établir, à côté du gouvernement, un organe représentatif des colons, de la part duquel ils craignaient une inévitable tendance à vouloir contrôler et critiquer

tous leurs actes et à s'immiscer dans leur administration, car cette appréhension se manifeste par les multiples précautions dont ils ont entouré cette création. Et cela on peut l'affirmer, malgré les déclarations de M. Massicault qui voyait, disait-il, en la Conférence, la chrysalide du Conseil colonial qui devait lui être bientôt substitué, puisque les faits le prouvent.

D'abord, comme on le remarquait tout à l'heure, il n'y a aucun texte définitif à la base, ni Décret, ni Arrêté, qui sont la source de la législation tunisienne la plus courante. Une simple lettre constate l'heureux résultat qu'a eu la collaboration de la colonie française et de la Résidence générale dans l'établissement du projet de la Loi douanière et l'avantage qu'il y aurait à voir se continuer « des relations qui ne peuvent que profiter à la bonne préparation et à la bonne solution des affaires ». Dans ce but le ministre prescrit au Résident de réunir à des époques fixes les représentants de la colonie.

Mais la porte ouverte ainsi aux colons est si étroite, leur recrutement est si restreint, leurs attributions si minces et leur initiative si inexistante qu'il n'y a guère lieu de se réjouir de cette innovation que pour le développement qu'elle porte nécessairement en germe, et qu'elle a tout lieu d'espérer si l'Administration ne se ravise pas et ne la supprime pas avec aussi peu de formalités qu'elle en a cherché pour la faire naître.

Tout, répétons-le, montre la plus grande prudence

dans l'organisation de cette institution : la composition, d'abord, qui ne comprend que peu de représentants, le bureau de la Chambre de commerce (unique à cette époque), les quatre membres correspondants de cette Chambre à Sousse et à Sfax (qui seront remplacés en 1893 par les quatre membres du bureau de la Chambre du Sud), les vice-présidents de la municipalité de Tunis, le vice-président et les plus anciens conseillers français des municipalités de Sousse et de Sfax (auxquels s'ajouteront deux ans plus tard ceux des municipalités de Bizerte et de Kairouan) et les président et premier vice-président du Syndicat des Viculteurs et de chacune des associations agricoles reconnues ; — les attributions ensuite, purement consultatives, « aucun vote n'emportant de décision » ; — enfin l'initiative, nulle, puisque l'ordre du jour est dans la main du gouvernement et que la colonie française n'aura que l'unique ressource d'émettre des vœux.

Comme suite à cette lettre de son ministre, et pour leur en donner connaissance, le Résident général adresse le 15 novembre 1890 une circulaire aux premiers membres de la *Conférence consultative*, qui reçoit ainsi son titre officiel. Il revendique sa part dans l'idée qui a présidé à cette création et fixe la date de la première session au vendredi 23 janvier 1891.

Ainsi est née cette Assemblée. Mais elle est si faible qu'on peut se demander si elle vivra, et si, à sa première tentative d'expansion, elle ne rentrera pas

dans le néant d'où elle est à peine sortie. Pourtant elle a pour elle une grande force, force qui l'a appelée à grands cris, qui va soutenir ses premiers pas trébuchants, et qui lui fera donner l'extension qu'elle désire : c'est l'opinion publique.

Il est vrai, sans doute, comme le remarque M. Pensa (1) que « M. Massicault avait trop clairement senti combien il est nécessaire à un fonctionnaire de s'appuyer sur des groupements sagement constitués, s'il veut à la fois échapper aux pressions que la coalition des intérêts particuliers ne manque pas de tenter même à l'encontre des intérêts publics et aux attaques que la presse peut adresser à celui qui entend agir par lui-même en dehors de tout conseil émané des populations qu'il est chargé d'administrer. » Mais ce sont surtout les vœux presque unanimes de la colonie française qui ont poussé les gouvernements successifs à accorder à la Tunisie ce commencement d'Administration directe.

Il faut se reporter aux documents de l'époque pour comprendre avec quelle insistance ce désir avait déjà été formulé. En février 1890, c'est la Chambre de commerce de Tunis qui demande « la création d'un Conseil colonial élu par la colonie et participant à la fois des attributions de nos conseils coloniaux et de nos conseils généraux de département, ayant voix délibérative dans les questions d'administration intérieure » Cette revendication était d'ail-

1. *L'Avenir de la Tunisie*, 1903, p. 227.

leurs prématurée en ce qu'elle exigeait l'élection comme mode de recrutement des membres de ce conseil, et des attributions trop importantes pour lui, car on ne doit pas oublier qu'à l'époque il n'y avait dans la Régence guère plus de 6.000 Français.

Dans un article du *Temps* (1), M. Paul Bourde demande à son tour l'établissement d'une institution semblable au Conseil supérieur de l'Algérie où les hauts fonctionnaires et les représentants des colons siègeraient côte à côte —, demande plus raisonnable et plus conforme à ce qui devait être réalisé. Notons en passant, un système original, dont *les Débats* et *l'Economiste français* notamment se firent les échos et qui préconisait à défaut de conseil officiel la réunion des colons en syndicat (2).

Telle quelle, et si imparfaite qu'elle fût, la Conférence consultative de M. Massicault donnait tout au moins un commencement de satisfaction aux colons français. Mais il restait fort à faire pour la muer en une assemblée vraiment représentative de la colonie, et ayant les droits et les devoirs qu'un pays déjà arrivé à un stade avancé de civilisation peut assumer. C'est l'œuvre de ces trente dernières années que cette lente transformation d'un simple conseil sans prérogatives ni autorité en une représentation stable et écoutée, œuvre qui pour certains n'est pas encore achevée; nous l'allons examiner maintenant.

1. Numéro du 13 mars 1896.

2. Cf. *la Quinzaine Coloniale* du 25 janvier 1902.

§ 2. — *Stabilisation et transformations
de l'institution.*

Après une expérience de quelques années, au cours desquelles le gouvernement put se familiariser avec la Conférence consultative, tout en la maintenant sévèrement dans les bornes où il l'avait enfermée, nous assistons en 1896 à une stabilisation de l'institution. Déjà lors de la huitième session (mai 1895) M. R. Millet, successeur de M. Massicault, avait annoncé qu'il avait obtenu à Paris une certaine latitude pour la fixation de l'ordre du jour, et qu'en conséquence les Commissions seraient appelées à délibérer sur des questions nouvelles ; premier symptôme des bonnes dispositions que nourrissait le gouvernement à l'égard de la Conférence. Mais celui-ci prit en même temps bien soin de spécifier encore que les questions graves ne peuvent être engagées devant l'Assemblée sans son assentissement préalable, et par là il faut entendre, dit-il, les questions diplomatiques, l'équilibre du budget et les institutions fondamentales du Protectorat, et à ce point de vue particulier la question de la création d'un Conseil colonial. Peut-être cette dernière recommandation vise-t-elle spécialement un membre de la Conférence qui en fit partie depuis la fondation jusqu'en 1915, date de sa mort, et qui ne se lassa pas de réclamer depuis le premier jour le suffrage universel comme mode d'élection des représentants de la colo-

nie, et d'insister sans cesse pour l'élargissement de leurs attributions.

Quoi qu'il en soit, c'est avec les deux arrêtés résidentiels du 22 février 1896 que nous trouvons les premiers textes législatifs concernant la Conférence consultative. Ils font suite à une note placée en tête du procès-verbal de la dixième session et portant la date du 10 février 1896, où M. R. Millet expose au ministre des Affaires étrangères l'état actuel de l'institution et les modifications qu'il juge nécessaires d'y apporter, en lui demandant son approbation pour cette réforme. La Conférence, dit le Résident général, soucieux de donner une explication à l'étrange origine de cette Assemblée, n'a pas même été organisée par un arrêté résidentiel comme les Chambres de Commerce et d'Agriculture, parce qu'elle n'était pas par elle-même un corps constitué mais une délégation des corps constitués de la Régence. Et il ajoute : « Elle n'était en somme qu'une assemblée de notables désignés sans aucune règle fixe et délibérant sans attributions bien définies », sans s'apercevoir peut-être qu'il fait là le procès de ses organisateurs. Mais après avoir convenu des grands services qu'elle a rendus sous cette forme imparfaite, M. Millet reproche à la Conférence de représenter des intérêts matériels trop étroitement circonscrits et d'être en conséquence trop réfractaire à toute réforme financière, et il indique que l'heure lui paraît venue de régulariser et d'étendre un système qui a donné d'ailleurs de bons résultats.

Dans ce but il préconise la représentation du troisième collège, ou délégation des électeurs français non agriculteurs ni commerçants, qu'il divise en deux grandes circonscriptions du Nord et du Sud, accordant douze délégués à la première et sept seulement à la seconde, conformément aux inégalités de répartition de la population française que font apparaître les recensements dans ces régions. Ces délégués se réuniront à Tunis et à Sousse. pour désigner respectivement quatre et deux membres qui siégeront à la Conférence. Les fonctionnaires, qui y sont déjà représentés par les six chefs de service assistant aux délibérations ne seront pas compris sur les listes électorales. Comme conséquence de ce projet d'extension du collège électoral, le résident général indique l'élimination nécessaire de l'Assemblée consultative de tous les syndicats ou associations qui ne sont, dit-il, que des institutions privées, et qui d'ailleurs sont largement représentés par les quatre Chambres d'Agriculture et de Commerce. Ce nouveau système doit assurer à son sens la représentation intégrale de la colonie française.

Comme sanction à ce long rapport qui obtint l'approbation ministérielle, deux arrêtés résidentiels furent promulgués le 22 février 1896. On peut en prévoir l'économie d'après le projet ci-dessus ; néanmoins il faut les étudier brièvement pour se rendre compte du progrès qu'ils apportent.

Le premier Arrêté porte modification de la composition et des attributions de la Conférence consulta-

tive qui comprendra dorénavant les membres des bureaux des Chambres de Commerce et d'Agriculture (1), les membres élus par la délégation des électeurs français non commerçants ni agriculteurs, les vices-présidents français des municipalités des villes érigées en communes, et les six chefs de service français du Protectorat. L'ordre du jour est toujours arrêté par le Résident qui préside l'Assemblée et la consulte facultativement sur les questions d'intérêt agricole, industriel ou commercial et obligatoirement « en matière financière, chaque fois qu'une mesure projetée peut avoir pour résultat d'introduire dans le budget de la Régence une charge nouvelle qui pèserait sur la colonie française » (article 4). C'est avec la création du troisième collège la grande innovation de la Réforme de 1896 que cet article 4, et c'est le premier pas dans la voie qui conduira fatalement le gouvernement général à accorder l'examen du budget à la Conférence.

Le deuxième Arrêté du 23 février 1896, relatif à la représentation des électeurs français non inscrits sur les listes consulaires ou agricoles, ne présente qu'un intérêt technique et d'ailleurs rétrospectif, puisque depuis longtemps cette réglementation n'est plus en vigueur. Le détail de ce mode d'élection au second degré est pourtant ingénieux et serait curieux à exa-

1. En 1896 ces Chambres sont au nombre de 4, la Chambre de Commerce primitivement unique ayant été dédoublée en 1892 et deux Chambres mixtes pour le Centre et le Sud ayant été créées en 1895.

miner de près si cela ne risquait de nous détourner trop longtemps du mouvement d'évolution qu'il faut chercher à saisir et à marquer dans ce bref historique. Néanmoins cet Arrêté du 23 février 1896 a été appliqué pendant neuf ans (jusqu'au 2 janvier 1905) et il faut donner les grandes lignes de l'organisation qu'il établit, à titre documentaire.

Les deux délégations du Nord et du Sud composées respectivement de 12 et de 7 représentants nomment l'une 4 membres, l'autre 2, à la Chambre consultative. Elles sont élues elles-mêmes par un collège électoral (1) spécial, composé de tous les Français de vingt-cinq ans domiciliés en Tunisie depuis un an, et n'étant électeurs ni des Chambres de Commerce ni de celles d'Agriculture (art. 3). Suivent des détails sur l'établissement des listes dressées par contrôle ou cercle : puis les articles 6 et 7 énumèrent les incapacités sous de nombreux chefs. Les articles 8 à 9 s'occupent de la publication des listes et de leur délai de communication ; ils règlent les formalités des réclamations et surtout l'organisation du contentieux électoral : celui-ci est soumis à une commission réunie au chef-lieu de chaque contrôle, et

1. Les statistiques nous apprennent qu'en mai 1896 il y eut 1760 électeurs inscrits pour nommer la délégation du Nord, se répartissant ainsi : 1309 dans le contrôle civil de Tunis, 151 dans celui de Souk-el-Arba, 76 dans celui de Beja, 145 à Bizerte, 44 à Grombalia et 35 au Kef — ; et 503 pour élire celle du Sud dont 270 pour Sousse et Kairouan, 109 à Sfax, 124 pour Gafsa, Kassrine et Gabès, soit au total 2.263 électeurs français, ce qui est un chiffre très faible.

formée du contrôleur civil, du plus ancien vice-président et du plus ancien conseiller français de la municipalité du chef-lieu. Dans les territoires militaires la commission a son siège au chef-lieu de chaque cercle et elle est composée de l'officier commandant le cercle et de deux membres désignés par le Résident général; l'appel en est porté devant une Commission siégeant à Tunis pour le Nord, à Sousse pour le Sud et comprenant le plus ancien juge de paix président, le contrôleur civil, un membre désigné par le gouvernement et deux membres de la Conférence consultative désignés de la même façon. Puis viennent la réglementation des circonscriptions et des opérations électorales (cf. la note précédente); et des conditions d'éligibilité qui sont les mêmes que celles de l'électorat, sauf les cas d'incapacité visant les fonctionnaires, à qui d'ailleurs M. Millet voulait dans sa note du 10 février interdire même le droit d'être électeurs; et M. P. Leroy-Beaulieu regrettera plus tard que cette dernière idée n'ait pas été suivie, en reprochant en 1897 à cet élément particulièrement remuant d'avoir altéré le caractère du troisième collège et de lui avoir inoculé le désir d'absorber les deux autres collèges.

Pour compléter les dispositions principales instaurées par le texte de 1896, il faut ajouter que la Commission d'appel de l'article 14 est chargée de statuer souverainement sur le contentieux des élections; que le renouvellement des délégations aura lieu par tiers tous les deux ans (article 34) et que celles-ci seront

convoquées à Tunis et à Sousse chaque année pour procéder à la nomination des membres de la Conférence pour le troisième collège, à l'exclusion de toutes autres attributions car elles ne peuvent émettre de vœux ni prendre aucune délibération (article 36).

Cette même année vit encore naître quatre Arrêtés résidentiels réglant des détails oubliés concernant les frais de déplacement des membres du troisième collège, la représentation des municipalités et celle du Syndicat des Viticulteurs ; et surtout le 4 juin 1896, le plus important de ces quatre textes, un arrêté accordant trois membres à la délégation du troisième collège pour la circonscription du Sud. Mais il n'y a pas lieu de s'arrêter plus longtemps sur ces règlements.

Qu'il suffise de jeter un coup d'œil d'ensemble sur l'œuvre de cette année 1896, qui est une date importante dans l'histoire de la Tunisie. Elle fut en effet marquée par la dénonciation des anciens traités de la Régence, que vinrent remplacer de nouveaux accords avec les Etats européens, et donna ainsi à notre possession son indépendance extérieure ; et ce fut aussi cette même année qui inaugura un système de liberté intérieure, puisque le gouvernement se décida enfin à donner officiellement un commencement d'activité politique à la colonie, en l'associant plus étroitement, comme le remarque le Rapport au Président de la République daté du 20 décembre 1897, « à l'étude et à la solution des questions qui

la touchent le plus directement », et en élargissant les bases du recrutement de la Conférence consultative.

Pourtant peut-on dire, avec M. Millet, que, dès cette époque, la représentation intégrale de la colonie française soit définitivement assurée ? Ce n'est pas très exact, car il y a une prépondérance marquée (1) donnée à la représentation du Commerce et de l'Agriculture, légitimée d'ailleurs dans une certaine mesure par le rôle nullement politique, mais purement économique de l'Assemblée des colons. D'autre part, le cercle de ces attributions, un peu élargi en matière financière, mais si restreint encore va-t-il suffire à la Conférence consultative, et n'est-elle pas fondée à demander leur extension ? Les réclamations de ses membres, celles de l'opinion publique, vont nous prouver que l'œuvre est loin d'être accomplie.

Répondre à une partie de ces revendications, ce sera le but du grand décret du 2 janvier 1905, qui est encore aujourd'hui, avec quelques dispositions ultérieures, le texte organique en cette matière, et dont l'examen servira de base à l'étude du fonctionnement de l'Assemblée tunisienne. Avant d'arriver à cette date importante, il suffira de citer pour mémoire les quelques arrêtés qui ont apporté quelques modifications de détail à l'organisation décrite pré-

1. Marquée et avouée — par exemple dans le Rapport au Président de la République pour l'année 1897, p. 27.

cédemment : en 1898, deux arrêtés résidentiels sont à signaler, dont l'un du 31 janvier autorise les délégations du troisième collège à se réunir deux fois par an, et l'autre du 24 mai fixe à la moitié plus un le nombre des membres dont la présence est nécessaire pour que la Conférence puisse émettre valablement des vœux ; enfin le 12 mai 1903 un arrêté décide d'admettre dans cette Assemblée les membres du bureau de la nouvelle Chambre de commerce de Bizerte.

Mais toutes ces dispositions vont disparaître devant le régime tout nouveau fondé sur des bases beaucoup plus libérales, inauguré en 1905, qu'il faut étudier maintenant.

PREMIÈRE PARTIE

Organisation et fonctionnement actuels de la Conférence consultative tunisienne

CHAPITRE PREMIER

Les raisons de la réorganisation de 1905 et les revendications auxquelles elle devait faire droit

Depuis longtemps la colonie française réclamait une réforme de la Conférence consultative. Celle-ci n'avait été, au début, créée que dans le dessein de constituer un organe utile adapté aux circonstances locales. Cet organe étant une assemblée représentative d'intérêts économiques réels, il pouvait sembler illogique de lui donner des attributions politiques. Mais on avait fléchi la rigueur de ces principes en 1896, en créant le troisième collège, élu au suffrage universel (Arrêté du 22 février), et dès lors il devenait bien difficile de maintenir entre les différentes fractions de la colonie une inégalité que faisait ressortir la composition hétérogène de l'Assemblée.

De plus les événements précipitèrent cette évolution en mettant aux prises les différents partis en

présence. Le troisième collège, seul élu au suffrage direct, prétendait être la véritable représentation de la Tunisie, et voulait exercer la prépondérance au sein de la Conférence M. Reinsch lui-même, quoiqu'éloigné de ce milieu, puisqu'Américain, se fait l'écho de cette prétention en 1902 « This third college, écrit-il, represents not interests but numbers, and for this reason the claim is made for it by its members that it is the true sovereign of Tunis » (1).

Enfin les patrons et les ouvriers de commerce et de l'agriculture étant séparés, il y avait tendance à voir une lutte de classes se développer à la faveur de cette division. La colonie réclamait pour combattre cette menace, la réunion des patrons et des ouvriers du même ordre économique dans le même collège et pour atténuer les antagonismes inévitables une décision subsidiaire en circonscriptions territoriales et la représentation indivise des trois collèges par circonscription, cette dernière mesure ayant aussi pour but d'affermir les intérêts régionaux, qui trop faibles pour agir isolément devront ainsi nécessairement transiger, s'unir et s'aider. C'est l'œuvre qui sera réalisée par l'Arrêté de 1905.

1. *Colonial government*, Chap. XI. M. Reinsch juge d'ailleurs sévèrement cette prétention : « When it is considered that the actual voters in the college numbers number less than two thousand, this claim to rule a state of one and a half million people, and to dispose of the taxes contributed by them seem preposterous. But the college has the principles of the Droits de l'Homme on its side, modified of course to embrace only « des hommes raisonnables » i. e. Frenchmen Should this element in which carpet baggers abound, prevail in this matter, France would probably soon cease to look upon Tunis as her model dependency ».

D'autre part, depuis longtemps, presque depuis la création de la Conférence, les Français de Tunisie se plaignaient de l'infériorité où ils étaient au point de vue de leurs droits politiques et l'écho en était venu jusqu'à la métropole. A la Chambre des députés notamment tous les rapporteurs de la Commission du budget pour la section des Protectorats, tous ceux du moins qui ne puisaient pas dans les rapports présentés au nom du ministre des Affaires étrangères au Président de la République, tous les documents qui leur étaient nécessaires, en même temps qu'une confiance aveugle et un optimisme inébranlable, tous faisaient remarquer la choquante inégalité qu'il y avait à priver de bons Français, souvent les plus actifs d'entre eux et les plus utiles au pays par leur initiative, de tous leurs droits politiques.

Dès 1895, M. Merlou s'écrie « Il n'est plus possible de dire au citoyen français qu'il est diminué quand il se trouve en Tunisie, et qu'il perd ses droits politiques alors précisément qu'il se fait le pionnier de notre influence et de notre civilisation et que ses efforts doivent contribuer à la grandeur et à la prospérité de la métropole ». Et il réclame la transformation de la Conférence consultative en un Conseil colonial, votant le budget, élu au suffrage universel et comprenant même des représentants indigènes pris parmi les caïds et élus par leurs pairs. C'est une réforme qui après vingt-cinq années n'est pas encore complètement réalisée aujourd'hui, au moins quant à cette dernière suggestion.

M. Berthelot adopta une attitude moins nette, puisque après son rapport sur le budget de 1899, empreint de toute la satisfaction qu'il avait recueillie dans la lecture des documents officiels, et dans lequel il ne trouvait pas d'expression assez énergique à son gré pour manifester sa répugnance à étendre les pouvoirs et le mode de recrutement de l'Assemblée tunisienne, il se fait l'année suivante le champion fervent des réclamations de la colonie française en Tunisie. Pourtant en 1899 il ne pouvait les admettre : « Cette conférence, écrit-il en effet, est purement consultative, ce n'est pas un Conseil colonial... Le jour où la Tunisie serait gouvernée par un conseil colonial, il se constituerait une classe politique vivant sur le pays... Dans toutes les colonies de langue espagnole, cette classe politique parasite est le plus efficace obstacle au progrès. » Et il ajoute : « Nous sommes en ceci d'accord avec M. Leroy-Beaulieu, un libéral administrateur des institutions anglo-saxonnes qui écrivait récemment. « On ne peut laisser la Conférence consultative, organe fort utile dans ses attributions actuelles dégénérer en Parlement » (1). Conclusion : il ne faut lui accorder ni suffrage universel, ni examen du budget, car « où le désaccord commence c'est lorsqu'elle veut se transformer en Assemblée délibérante en revendi-

1. C'est encore M. Leroy-Beaulieu qui en 1897 dans l'Algérie et la Tunisie écrivait « Inoculer à la Tunisie les maladies de l'Algérie, du Sénégal et de la Cochinchine, ce serait un singulier moyen de favoriser sa prospérité » p. 556, note.

quant le droit d'initiative et le vote du budget », ainsi que le fait continuellement le parti d'opposition qui a pour leader M. de Carnières et qui voudrait « profiter à la fois des sacrifices de la France et des sacrifices des indigènes ». Cela c'est le son de la cloche de l'Administration qui par ses statistiques et ses rapports officiels avait su démontrer à M. Berthelot que tout était pour le mieux dans l'organisation actuelle.

Mais voici maintenant le rapport sur l'année 1900 et surtout l'interpellation prononcée à la Chambre en 1901 par ce même député. Tout a changé pour lui et il affirme ses opinions nouvelles avec la même conviction qu'il employait à défendre les premières. Que s'est-il donc passé en l'espace d'un an ? Simplement ceci, que M. Berthelot a fait un voyage en Tunisie et a pu se rendre compte par lui-même et non plus à travers des documents plus ou moins officiels de l'état de l'opinion de la colonie française. Aussi maintenant est-ce cette opinion qu'il apporte au Parlement, et ces débats jettent une vive lumière sur la question, en nous montrant que la réforme de 1905 complétée en 1907 par l'octroi à la Conférence de l'examen du budget, a été pour ainsi dire imposée à l'Administration par la colonie française, à qui il eût été bien difficile de refuser plus longtemps cette satisfaction.

Le sujet même de l'interpellation du 8 février 1901 marque le nouveau point de vue de M. Berthelot, car elle porte « sur la situation faite à la Tunisie par le

désaccord permanent entre la population française et le Résident général ». Ce conflit, suivant l'orateur, a eu pour premier résultat l'extension des pouvoirs de la Conférence consultative, mais cette réforme a été appliquée sans nécessité, car on avait décidé d'accorder une base élective à l'Assemblée en créant le troisième collège, mais on a donné comme contre-poids voix délibérative aux chefs de service. D'autre part on ne devait pas établir de nouveaux impôts sans la consulter, mais en 1896 déjà, après une discussion hâtive et superficielle de la réforme des prestations (ou corvée indigène), la résidence lui imposa son projet, alors qu'elle voulait en discuter à nouveau le principe.

Donc mauvaise volonté de la part de l'Administration vis-à-vis des colons, voilà le principal grief du rapporteur de la Commission du Budget, et extension du rôle de l'Assemblée représentative, voilà la réforme qu'il demande. M. Morinaud se joint à lui dans ces revendications. « De droits politiques il n'en existe pas pour les citoyens français de là bas. Les membres de la Conférence consultative, — cette caricature d'Assemblée — n'ont même pas le droit de traiter une question qui n'aurait pas été par avance fixée et délimitée par l'Administration ». Cela vise la question de savoir si ce conseil sera maître de son ordre du jour. C'est la première réforme demandée. « Il y a mieux à faire encore. Il faut augmenter les droits de la Conférence; il faut qu'elle soit consultée sur tous les projets de Décret

qui paraissent à chaque instant... Il faut aussi donner aux colons et aux indigènes un droit de contrôle sur le budget tunisien, car il est nécessaire qu'ils puissent discuter et voter ce budget ». Dans quelles modalités ? M. Morinaud l'expose en reconnaissant le même droit aux indigènes, et en établissant entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives la distinction que l'on retrouvera dans le texte législatif (1). C'est à son gré la deuxième réforme nécessaire.

« Mais que penser de cette Conférence elle-même. Cette Conférence est une parodie d'Assemblée... Je dis que l'heure est venue de la faire disparaître et d'instituer à sa place une autre Assemblée, analogue aux Délégations algériennes, si vous ne voulez pas aller plus loin, ou bien si vous le préférez, un conseil directement élu au suffrage universel. Ce conseil serait composé d'une part de Français, nommés par les citoyens français, et d'autre part d'indigènes nommés par les notables musulmans ». Troisième et capitale réforme qui sera réalisée la première, sauf en ce qui concerne le mode de recrutement des membres indigènes, qui n'est encore pas aujourd'hui l'élection.

Nombreuses seraient les citations à prendre parmi les rapports parlementaires qui se font l'écho de l'état d'esprit de la colonie ou des Français de la

1. Distinction qu'il a été chercher dans le système en vigueur pour les Délégations Financières algériennes.

métropole qui s'intéressent à la question ; mais ce seraient des redites souvent fastidieuses et auxquelles il paraît peu utile de s'arrêter. Néanmoins il faut citer encore M. Puech (3) qui met en lumière un nouvel aspect du problème, en rangeant parmi les causes de la lenteur du peuplement en Tunisie (2) l'absence totale de vie publique. Il peint l'étonnement du nouveau colon : « Cet homme, qui avant de quitter son pays s'était peut-être peu préoccupé de ses devoirs civiques, n'en était pas moins rapidement surpris de constater que dans son nouveau pays il ne pouvait plus ni se faire élire, ni participer dans une mesure quelconque à la direction des affaires ». Et l'honorable orateur s'écrie : « Puisque la privation des droits politiques ou électoraux paraît être un des obstacles à l'établissement de citoyens français en Tunisie, quel inconvénient y a-t-il à leur donner des droits équivalents à ceux dont jouissent déjà les nègres du Sénégal et les Indiens de Pondichéry » (1).

1. *Journal officiel*. Documents parlementaires, 1903, p. 1797.

2. C'est le reproche adressé le plus couramment au gouvernement tunisien que celui de n'avoir pas su favoriser la petite colonisation française et d'avoir considéré le Protectorat comme une colonie d'exploitation. Cette question sera traitée dans le chapitre consacré à l'œuvre de la Conférence consultative cf, II^e Partie.

3. M. Puech fait allusion à l'assimilation politique des indigènes du Sénégal et de l'Inde française qui date du 27 avril 1848. Cette loi dispensait de toute preuve de naturalisation les indigènes du Sénégal et des établissements français de l'Inde justifiant d'une résidence de plus de cinq ans dans lesdites possessions (art. 6). Le droit de vote a depuis continué de leur être reconnu. Il faut remarquer d'ailleurs que cette assimilation est

Ce sont les mêmes conclusions auxquelles aboutit le rapporteur de l'année suivante. Mais tandis que son prédécesseur en faisait incombler la responsabilité au Conseil des ministres, composé du ministre résident et des directeurs de service formant « un véritable gouvernement avec puissance souveraine et protocole », et qui écarte naturellement avec soin toute institution qui deviendrait un organe de critique ou de contrôle, M. Chautemps se fait, lui, l'accusateur de la majorité de la Conférence, qu'il traite de parti réactionnaire et de féodalité agrarienne, parti dirigé par M. de Carnières, qui a eu, dit-il, avec l'appui du ministre des Affaires étrangères, MM. Massicault et Millet pour victimes. « Il semble exact que se trouvant bien d'être seuls, ces colons aient tenu à ne pas être dérangés par de nouveaux venus et que leur influence se soit constamment exercée tant dans les Assemblées électives, qu'auprès des Administrations tunisiennes dans un sens hostile au développement de la petite colonisation ». Mais l'orateur se réjouit, car des associations démocratiques se sont fondées, et il représente M. Pichon, le nouveau résident, arrivé en pleines polémiques, comme le chef de l'opposition, travaillant à reformer le mode d'élection de la Conférence dans un sens démocratique.

toute politique et ne concerne que l'inscription sur les listes électorales, mais qu'on ne peut en tirer aucun argument, comme le fait observer M. Girault, au sujet des effets généraux de la renonciation à la nationalité française.

Ce véhément réquisitoire, développé à la séance de la Chambre du 4 mars 1905, semble bien partial et bien exagéré à qui a pu apprécier le patriotisme et le dévouement de M. de Carnières et de son parti, à qui se remémore les incessants efforts de cet homme pour obtenir le suffrage universel direct. Il faut sans doute ne voir là qu'un écho des dissensions et des luttes politiques de la Régence et ne pas s'y arrêter plus longtemps.

Et d'ailleurs il suffit de savoir, ce que nous avons déjà aperçu maintenant : de quel parti qu'elles viennent, sur quelque opinion qu'elles se fondent, toutes les réclamations de la colonie française ont le même but : extension et remaniement du collège électoral, en même temps qu'extension des attributions et des pouvoirs de la Conférence. C'est l'Arrêté du 2 janvier 1905 qui fera droit à la première partie de ces revendications, c'est le Décret du 2 février 1907 qui répondra à la seconde. Mais ce dernier texte dépassera les espérances des colons, car il satisfera en même temps aux desiderata d'une partie de la population tunisienne, dont nous ne nous sommes pas encore occupés, je veux parler des indigènes.

Certains auteurs ont discuté cette circonstance : les indigènes, disent-ils, ne tenaient nullement à jouer un rôle politique ; c'est le parti des intellectuels, appelés souvent les Jeunes Turcs qui s'est agité ; mais non la population normale. Ce qui est certain c'est qu'évidemment les musulmans ne sont

habituels ni à nos mœurs ni à nos idées en cette matière et que leur esprit est réfractaire à la conception du mandat politique. Aussi ne pouvait-il être question à cette époque d'introduire le suffrage universel dans une société encore peu au fait de nos institutions.

Néanmoins les grands propriétaires, les grands négociants, aussi bien que les caïds et les lettrés se rendaient compte de la situation défavorable qui leur serait faite si les représentants des colons français continuaient à être seuls consultés sur les affaires intéressant toute la Régence. Des journaux, notamment *le Tunisien*, journal indigène publié en français, en se faisant l'écho de cette inquiétude, parlaient par conséquent bien au nom de ces différentes classes sociales. Et l'exemple tout proche de l'Algérie ne pouvait que les encourager dans cette voie.

D'ailleurs du jour où l'Administration consentait à lui accorder l'examen du budget, elle devait nécessairement ajouter à la Conférence des délégués de l'élément numériquement le plus important dans la Tunisie. On ne pouvait songer à abandonner aux 25.000 Français la libre disposition des impôts payés par 1.500.000 indigènes sans risquer de contrevenir à ce principe démocratique fondamental, qui veut que la majorité des contribuables vote l'impôt (1).

1. Aujourd'hui encore il n'est appliqué qu'imparfaitement car les indigènes qui représentent les 9/10^e de la population et paient le moitié des impôts ne représentent encore que le 1/4 de la Conférence consultative.

Enfin cette assimilation politique des indigènes semblait facilitée de ce fait qu'ils sont spécialement éclairés dans ce pays. Ils ont l'habitude depuis longtemps d'une organisation sociale définie et d'institutions civiles régulières, et leur niveau intellectuel et moral est bien supérieur à celui de leurs corréligionnaires d'Algérie ou de Tripolitaine. Il devenait donc facile et nécessaire de satisfaire à ces aspirations en pratiquant avec eux moins une politique de domination que d'association et c'est vers cette dernière que le Décret de 1907, complétant ainsi heureusement le Décret de 1905 constituera le premier pas.

CHAPITRE II

Organisation actuelle de la Conférence consultative

Les textes principaux qui réglementent actuellement l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Conférence consultative sont d'abord : l'Arrêté organique du 2 janvier 1905, puis le Décret du 2 février 1907, autorisant l'examen du budget et créant la représentation indigène ; un Décret du 10 juin de la même année instituant une juridiction d'appel pour les contestations électorales ; un Décret du 27 avril 1910, d'où naquit un Conseil supérieur de gouvernement, et divers autres Arrêtés résidentiels ou Décrets beylicaux, portant sur des modifications de détail. C'est l'état actuel de cette institution telle qu'elle est établie par tous ces textes qu'il faut étudier maintenant (1).

§ 1. — *Composition.*

La Conférence consultative comprend depuis le Décret beylical du 2 février 1907 (19 Hidgé 1324)

1. Voir à la fin de cette étude la liste complète des règlements pris au sujet de la Conférence consultative.

deux catégories de membres dont le recrutement est bien différent : des membres français élus au suffrage universel et direct par les électeurs français de la Régence (Arr. rés. du 2 janvier 1905, art. 1) d'une part ; et de l'autre 16 membres indigènes (dont un israélite), désignés par le Résident général et choisis parmi les notables des diverses régions de la Tunisie (Décret du 2 février 1907, art. 1). Elle comprend en outre le Résident général président (que supplée en son absence le Délégué à la Résidence générale) et les 6, depuis le Décret du 27 avril 1910 il faut dire les chefs de service du gouvernement tunisien, qui ont voix délibérative (1), tous les autres fonctionnaires français pouvant d'ailleurs être appelés à titre consultatif par le Résident. La part que s'est réservée l'Administration est donc encore assez belle puisque, sur 55 membres, 6 sont pris d'office parmi ses plus hauts représentants et 16 sont choisis par ses soins.

Les développements qui vont suivre ne s'appliqueront qu'aux membres français, et aussi bien pouvons-nous établir ici une division que les événements ont réalisée pratiquement depuis 1910, époque à laquelle il a dû être procédé à une scission de la Conférence en deux sections, française et indigène, scission dont les causes seront étudiées à propos du fonctionnement de cette Assemblée. Les membres

1. Ils ne votent pas, mais ils prennent part aux débats et fournissent toutes explications utiles à propos de leur service.

indigènes sont du reste choisis et nommés par le gouvernement général et il n'y a rien de plus à apprendre sur leur mode de recrutement. Mais il n'en est pas de même pour la section française qui provient de l'élection, ce qui soulève nécessairement des questions multiples qu'il faut examiner un peu en détail.

§ 2. — *Electorat.*

La Conférence consultative n'est pas une assemblée politique mais une représentation des intérêts, dit-on couramment, et il y aura lieu plus tard de voir ce qu'il faut penser de cette conception dans le domaine des idées. Au point de vue de l'application elle se traduit par ce fait que les électeurs sont répartis en trois collèges nommant chacun un nombre égal de délégués. Mais cette répartition n'a lieu qu'à l'intérieur de circonscriptions territoriales, délimitées une fois pour toutes et correspondant à un ou plusieurs contrôles civils. Ces circonscriptions au nombre de 8 en 1905 ont été portées à 9 en 1912 par le dédoublement du contrôle civil de Bizerte en deux sections électorales ; afin de donner une représentation spéciale à la région de Ferryville-Mateur.

Le premier collège comprend : les propriétaires ou usufruitiers ruraux et tout leur personnel ; le deuxième : les commerçants, les industriels et leurs employés de toutes catégories ; le troisième enfin tous les électeurs non inscrits dans les deux autres.

Les ouvriers de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, qui faisaient autrefois partie du troisième collège reprennent donc place dans leur collège respectif, et c'est un des côtés les plus heureux de cette réforme car il combat nettement toute tendance possible à la formation d'une lutte de classes. En résumé cette répartition du collège électoral crée deux sortes d'intérêts se neutralisant l'un l'autre au point de vue des débats politiques que l'Administration a toujours craint de voir naître si elle étend cette institution car le souci de l'intérêt régional empêche les abus de l'intérêt corporatif et réciproquement : et malgré tout elle promet par ce fait qu'elle groupe des hommes ayant les mêmes besoins et les mêmes connaissances, de voir se réaliser quelques-unes des réformes économiques et sociales encore nécessaires à la Tunisie.

Il convient d'ailleurs de remarquer que l'établissement de cette formule n'est pas une innovation de 1905 ; depuis sa création, c'est-à-dire depuis 1890 (donc bien avant l'organisation des Délégations algériennes qui datent du 23 août 1898), la Conférence consultative était constituée sur ce principe. Mais s'il y avait déjà séparation des différents intérêts en présence, on ne peut admettre qu'il y eût une véritable représentation à cette époque : et tout au moins faut-il reconnaître que s'il y en avait une, elle était très imparfaite. Il est à l'honneur de M. Pichon d'avoir su trouver une formule aussi heureuse, aussi claire et d'un aussi bel équilibre, et c'est surtout sur ce

point que la Conférence tunisienne est une institution extrêmement intéressante. Certains ont même été jusqu'à proposer d'organiser la représentation dans la métropole suivant un système analogue. Les Délégations algériennes ont tenté, elles aussi, depuis 1898, une expérience du même genre : elles comprennent 4 sections (colons, non colons, indigènes musulmans, et Kabyles) mais avec des conditions d'électorat plus dures et avec une distinction des intérêts moins marquée que dans l'Assemblée de Tunis, qui est pour ces deux raisons le type le plus curieux d'essai de représentation des intérêts qui existe encore actuellement.

Il est bien spécifié dans l'Arrêté de 1905 (art. 8) que les délégués de chaque circonscription sont nommés pour un tiers et par parties égales par chaque collège d'électeurs : chaque circonscription a droit à 3 représentants par mille ou fraction de mille électeurs inscrits. Ce qui donne à la première circonscription (contrôle civil de Tunis et de Grombalia) 5 délégués par collège et aux autres un seul. La durée du mandat des membres élus de la Conférence qui était primitivement de quatre ans a été portée à six en 1911 ; ces membres sont renouvelables tous les deux ans par série (1) ; la première à sortir étant déterminée par tirage au sort. Les membres disparus chaque année sont remplacés l'année suivante.

1. La première série comprend les 1^{re} et 2^e circonscription et la seconde série les 6 autres.

Sont électeurs tous les Français âgés de 21 ans, jouissant, cela va sans dire, de leurs droits civils et politiques et domiciliés depuis plus de deux ans en Tunisie (Arrêté de 1905, t. II, art. 13). Ici il faut remarquer que la solution paraît moins logique que celle adoptée en Algérie par le Décret de 1898 qui exige l'âge de 25 ans chez les électeurs des Délégations financières. En effet il est rare qu'un jeune homme ait des intérêts propres bien établis avant cet âge, et il paraît à cause de cela préférable dans un système basé sur la représentation des intérêts. Quant à la condition de domicile, qui est remplacée en Algérie, par une simple condition de résidence, elle a soulevé de nombreuses protestations.

Nous en trouvons déjà l'écho en 1905 dans le rapport fait à la Chambre sur les Protectorats par M. Chaumet : « Il ne faudrait pas qu'en pratique, écrit-il, le Décret du 2 janvier 1905 fût appliqué de manière à enlever le droit électoral aux propriétaires français qui conservent dans la métropole leur domicile principal. » Cette question est tranchée définitivement aujourd'hui par l'arrêt de principe du Tribunal civil de Tunis, siégeant comme juridiction de dernier ressort en matière de contentieux électoral, qui a décidé le 18 janvier 1909 : « Domicile ne doit pas s'entendre au sens de l'article 104 du Code civil, mais avec la même signification que celle qui lui est donnée en Algérie par l'article 2 de l'Ordonnance du 16 avril 1843. » Or cet article dit expressément : « En Algérie la résidence habituelle vaut

domicile. » Sur quelle raison se base le Tribunal civil pour donner cette interprétation de l'article 13 du Décret du 2 janvier 1905 ? Sur l'assimilation de la Tunisie à l'Algérie résultant de l'article 7 de la loi du 27 mars 1883, qui pose ce principe formel : « Sauf les dérogations apportées par les articles précédents, les règles de procédure et d'Instruction Criminelle déterminées par les lois, décrets et ordonnances en vigueur en Algérie sont applicables aux juridictions instituées en Tunisie. »

A propos de cette même question du domicile citons encore l'arrêt du 26 janvier 1909, rendu également par le Tribunal de Tunis et décidant que l'électeur qui réunit les conditions nécessaires pour figurer dans plusieurs collèges, a le droit de choisir l'inscription qui lui paraît préférable.

Au droit d'électorat nous trouvons des incapacités absolues et perpétuelles (art. 14 du Décret de 1905) et des incapacités temporaires (art. 15 à 17, art. 14-3° et 7°) qui sont à peu près les mêmes qu'en France. Rappelons que les premières visent les individus privés de leurs droits civils et politiques, les interdits, les condamnés pour certains délits énumérés en de longues listes, les officiers ministériels destitués par décisions judiciaires, auxquels il faut ajouter une catégorie spéciale d'incapables, ceux qui ont été condamnés à trois mois au moins d'emprisonnement pour délits en matière électorale entraînant en France la privation des droits de vote et d'élection.

Les incapacités temporaires concernent comme

dans la métropole les interdits judiciaires et spéciaux, jusqu'à l'expiration du délai fixé par le jugement, les condamnés à un mois d'emprisonnement, pendant cinq ans après l'expiration de leur peine ; les récidivistes d'ivresse, pendant deux ans à partir du jour où la condamnation est irrévocable (Loi française du 29 janvier 1873) ; et les militaires en activité de service. Mais il faut ajouter une disposition originale et propre à la Régence, disposition qui s'explique d'ailleurs par les conditions ethniques de ce pays. L'article 17 décide que les naturalisés n'ayant pas satisfait aux obligations de la loi militaire française ne pourront être inscrits sur les listes électorales que cinq ans après leur naturalisation.

Il n'y a rien de pareil chez nous (1), et c'est peut-être regrettable. Quoi qu'il en soit, il faut voir là une mesure de juste défiance envers ces étrangers naturalisés de fraîche date, qui ne recherchent dans ce changement de nationalité que des avantages, en échange desquels ils ne sont disposés à consentir

1. Signalons cependant qu'au cours de la guerre de 1914 et à titre de mesure transitoire le Parlement a voté le 7 avril 1915 une loi, qui modifiée par celle du 18 juin 1917 autorise le gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation obtenus par d'anciens sujets de puissances en guerre avec la France, notamment si le naturalisé s'est soustrait à ses obligations militaires. Mais c'est une mesure toute exceptionnelle, annulant la naturalisation au lieu d'en reporter les effets après un certain délai.

D'autre part la loi du 26 juin 1889, se plaçant à un point de vue très restreint, exige que dix ans se soient écoulés après le Décret de naturalisation pour que le bénéficiaire puisse être éligible aux Assemblées législatives ; mais il n'y a aucun texte analogue concernant l'électorat.

aucun sacrifice, citoyens dont il convient par conséquent de mettre à l'épreuve le loyalisme. Dans une colonie comme la Tunisie, où l'élément indigène d'une part, comprenant deux races bien distinctes : les Arabes et les Israélites, et l'élément étranger de l'autre, formé surtout de Siciliens et de Maltais, submergent une faible proportion, de colons français, une telle précaution d'ailleurs très modérée et très libérale dans son application, n'a rien que de légitime. Pour lui donner toute justification, on peut rappeler qu'il est reconnu que la seule raison qui arrête bien des naturalisations (surtout de la part des Siciliens), est la crainte d'avoir à fournir le service militaire français (1). Il est donc juste d'imposer une sorte de stage à ceux qui ont su éluder cette obligation.

Pour en terminer avec cette question de l'électorat, on dira que les listes sont dressées chaque année et dans chaque circonscription par les contrôleurs civils, assistés pour chaque collège de 2 électeurs désignés dans son sein par le Résident. Ces commissions se réunissent dans la deuxième quinzaine d'octobre. Les listes sont déposées le deuxième dimanche de décembre dans les bureaux du contrôle civil et

1. Pour les Arabes, dont le loyalisme envers la France et le tempérament guerrier sont incontestables, c'est une autre inquiétude qui les empêche le plus souvent : celle d'avoir à adopter notre Code civil et à abandonner la législation du Coran, qui est pour eux le Code en même temps que l'évangile. Mais, très désireux de jouir de nos droits politiques, quoi qu'on en dise fréquemment, ils assumeraient volontiers en échange les obligations militaires des citoyens français, qu'ils supportent déjà dans une certaine mesure.

communiquées pendant quinze jours à tout requérant français. Pendant ce temps toute réclamation sur l'inscription ou la radiation de la personne elle-même ou celle d'un tiers sont permises aux électeurs de la circonscription. On verra en étudiant le contentieux électoral ce qu'il en advient. Mais on peut dire tout de suite que, dès que les contrôleurs civils ont établi, en tenant compte des décisions des Commissions de révision, les listes définitives de l'année en cours, ces listes sont déposées au Contrôle civil (1) de chaque circonscription, où elles sont mises à la disposition des électeurs, et elles ne peuvent plus être modifiées dans le cours de l'année, sauf au cas où de nouvelles incapacités surgissant nécessiteraient la radiation de quelques-uns des noms inscrits.

§ 3. — *Eligibilité.*

Sont éligibles à la Conférence consultative tous ceux qui y sont électeurs ; mais la limite d'âge est pour ce nouveau droit reportée à 25 ans. De plus s'il n'y a pas de restriction quant à la circonscription à choisir pour le candidat, sauf en ce qui concerne l'interdiction des candidatures multiples, le candidat ne peut du moins se présenter que dans son propre collège. Enfin l'article 28 de l'Arrêté de 1905 énu-

1. Article 50 du Décret du 2 janvier 1905 « Dans les territoires soumis à l'autorité militaire les attributions données aux contrôleurs civils seront exercées par les officiers commandant les cercles ».

mère quelques cas d'exclusion qui concernent les magistrats, greffiers, huissiers et fonctionnaires du gouvernement, des établissements publics ou des municipalités ; mais il spécifie bien qu'il n'y faut pas comprendre les individus exerçant habituellement une profession différente et qui reçoivent, pour un service déterminé, une subvention ou une allocation d'une des personnes morales mentionnées plus haut. Tout membre de la Conférence, se trouvant pour une cause postérieure à son élection dans un de ces cas d'incompatibilité est déclaré démissionnaire par le Résident général, sur le vu des pièces justificatives et l'avis du Procureur de la République de sa circonscription. Enfin l'Arrêté du 15 janvier 1913 ajoute à ces cas d'inéligibilité les ouvriers non immatriculés et salariés par le gouvernement français.

L'Arrêté du 2 janvier énumère les formalités qui doivent accompagner toute candidature : la déclaration à la Résidence contre récépissé, dix jours au moins avant le scrutin ; et pendant les sept jours qui le précèdent, l'affichage à la porte des contrôles civils de la liste des candidats ; enfin l'interdiction de faire acte de candidat (signature, apposition, ou distribution d'affiches, de bulletins ou de circulaires) sans avoir le récépissé de sa déclaration, interdiction dont la sanction est la saisie par l'autorité locale des affiches ou des bulletins des contrevenants.

La date des élections est fixée par Arrêté résidentiel publié au *Journal officiel* tunisien au moins vingt jours à l'avance ; elles ont toujours lieu un dimanche.

Le contrôleur civil ou son délégué préside les opérations, assisté du plus âgé et du plus jeune des électeurs présents ; ce bureau rédige un procès-verbal. Tout ceci est conforme aux règles en usage dans la métropole. Par contre le scrutin n'est ouvert que de huit heures du matin à midi (sans doute en raison du climat et des habitudes locales de sieste). Le vote doit être personnel et n'est admis que sur présentation de la carte de l'électeur (ou à défaut reconnaissance de son identité par deux électeurs connus du bureau) et depuis 1907 après signature par celui-ci sur la liste d'émargement. L'article 42 de l'Arrêté de 1905 prévoyait le vote par correspondance et donnait le détail des formalités obligatoires pour sa validité ; mais un Arrêté du 15 mai 1907 a restreint cette faculté exceptionnelle aux seuls employés du chemin de fer Bône-Guelma domiciliés à Tunis et absents de cette ville pour raisons de service.

Le dépouillement a lieu immédiatement après le scrutin, par les soins du bureau, qui ne doit pas tenir compte des bulletins blancs ou nuls, mais les annexer au procès-verbal. Il affiche les résultats provisoires à la porte de la section de vote et envoie les documents à la Résidence générale, où ils seront centralisés par une Commission chargée d'établir les résultats définitifs et qui était primitivement composée d'un juge au Tribunal, président, d'un contrôleur civil et de trois électeurs désignés par le Résident ; depuis l'Arrêté du 15 mai 1907, dont l'article 8 modifie l'article 44 de 1905, elle est composée

de trois magistrats et de deux contrôleurs civils.

Pour être élu au premier tour, il faut avoir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs votants. Au second tour (15 jours après) la majorité relative suffit. Si plusieurs candidats obtiennent égalité de voix l'élection est acquise au plus âgé. L'Arrêté du 2 janvier (art. 43 et 46) énumère les différentes sortes de bulletins nuls ; qu'ils soient illisibles, non secrets, injurieux, imprécis ou qu'ils concernent seulement des personnes non éligibles dans le collège, il n'est pas tenu compte de ces suffrages non plus que de ceux exprimés en sus du nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription.

§ 4. — *Contentieux*

Il faut distinguer deux sortes de contentieux : celui de l'électorat et celui de l'élection. Ils sont réglementés par les Arrêtés résidentiels du 2 janvier 1905, du 15 mai et du 10 juin 1907, par les Décrets beylicaux du 22 décembre 1908, créant un recours contre les Commissions de révision et du 16 juillet 1908 sur les délais de ce recours.

L'ordre logique amène à examiner d'abord le contentieux des listes électorales. On a vu en étudiant la formation de ces listes que les réclamations à ce sujet devaient être adressées aux contrôleurs civils. Elles sont soumises dans chaque circonscription à

une Commission de révision (1) composée : du Juge de Paix, du contrôleur civil suppléant et de trois électeurs du collège visé, désignés par le Résident général. La Commission peut prononcer d'office l'inscription ou la radiation, sans frais ni procédure, dans les quinze jours suivant l'expiration du délai concernant les réclamations ; elle doit entendre l'électeur qui demande cette faveur. Les décisions de cette Commission sont constatées par procès-verbal signé, et transmises aux contrôleurs civils chargés de la notification aux intéressés. Elles n'étaient jusqu'en 1908 susceptibles ni d'opposition ni d'appel.

Mais par analogie avec ce qui avait été créé par le Décret du 10 juin 1907 contre les décisions des commissions chargées du contentieux de l'élection, le Décret beylical du 22 décembre 1908 ouvrit devant la première Chambre du Tribunal civil de Tunis statuant en dernier ressort, un recours contre les commissions de révision des listes électorales. Ce recours est ouvert tant au Résident général qu'aux parties en cause ; il doit être formé dans les huit jours de la décision ou de sa notification (suivant qu'il est intenté par le Résident ou par les parties). Mêmes délais de huit jours pour présenter la défense, pour saisir le tribunal, et pour faire venir l'affaire en audience publique, où elle sera jugée sur rapport et sans frais.

On voit que ce recours est simple et rapide ; l'ins-

1. Article 21 de l'Arrêté du 2 janvier 1905.

tauration s'en imposait, car il était inadmissible qu'une commission composée surtout d'électeurs, sans aucune compétence technique le plus souvent pût rendre une décision absolue et sans le moindre contrôle.

Le contentieux de l'élection a été organisé un peu plus tôt, et à même servi de modèle, comme on vient de le voir, à celui de l'électorat, en ce qui concerne du moins l'appel sur premier jugement. Les opérations électorales de chaque collège peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription inscrit dans ce collège, et par tout éligible ayant fait acte de candidature dans la circonscription. Un délai de huit jours est fixé pour le dépôt des réclamations qui, reçues par le contrôleur civil, sont ensuite transmises par lui au Résident. Il est statué sur elles par la Commission prévue à l'article 8 de l'Arrêté de 1907, composée comme il a été dit précédemment de trois magistrats et de deux contrôleurs civils. Le Résident général qui peut ainsi attaquer les opérations jouit du délai plus long de quinze jours à dater de la réception des procès-verbaux; dans ce cas les délégués dont l'élection est contestée ont cinq jours pour présenter leur défense. Une réserve prévoit le cas (art. 11, Arrêté du 15 mai 1907) où une question préjudicielle d'état serait soulevée; elle devrait être portée devant les juges compétents.

Ce même arrêté annonçait déjà une réglementation ultérieure au sujet d'une juridiction d'appel. Cette réglementation fait l'objet du Décret beylical

du 10 juin suivant. C'est au Tribunal civil de Tunis dans sa première Chambre qu'est confié le soin de statuer en dernier ressort contre les décisions de la Commission réglementée par l'Arrêté du 15 mai. Ce recours est ouvert au Résident comme aux intéressés : des délais de quinze jours sont fixés pour son dépôt, pour la présentation des défenses, pour la transmission des pièces au Tribunal et pour la fixation de l'audience. Jusqu'au jugement, qui est prononcé sur rapport et sans frais, les délégués à la Conférence proclamés par la Commission, resteront en fonctions provisoirement. En cas d'annulation l'Assemblée des électeurs est convoquée dans les trois mois qui suivent, afin de procéder à une nouvelle élection.

Avec l'organisation des juridictions compétentes sur les contestations que le recrutement de la Conférence consultative peut soulever, se termine l'étude de la « statique » si l'on peut dire, de l'institution. Mais sachant comment elle est composée et par quelles méthodes, il reste à la voir en mouvement, par conséquent à étudier d'abord son fonctionnement au point de vue technique et abstrait ; puis l'objet de cet organisme, fonctionnant dans les conditions données ; c'est-à-dire ses attributions et ses pouvoirs. Ce sera le but des deux chapitres suivants.

CHAPITRE III

Fonctionnement de la Conférence consultative

§ 1. — *Sessions et séances*

La Conférence est convoquée chaque année en session ordinaire pendant le quatrième trimestre et s'il y a lieu en session extraordinaire pendant le deuxième trimestre, par le Résident général qui peut la réunir en toutes circonstances qu'il jugera utiles. En fait, et jusqu'à la guerre, la Conférence était régulièrement appelée deux fois par an. Depuis 1914 elle n'a plus eu qu'une seule session annuelle, très courte et consacrée uniquement à un examen hâtif du budget. En 1917 pourtant, il y eut en septembre une session extraordinaire, précédant de peu celle de décembre, et motivée par l'examen du projet concernant les impôts nouveaux.

La session ordinaire s'ouvrait primitivement le premier lundi de novembre (ou le mardi si la veille était jour férié) (1); mais depuis 1913 un Décret beylical a modifié cette date et lui a substitué celle du deuxième lundi de novembre, s'appuyant sur ce fait

1. Décret du 2 février 1907.

que la Direction des Finances se trouvant dans l'impossibilité de distribuer le budget avant la fin d'octobre, les membres de l'Assemblée ne disposaient que d'un temps trop restreint pour en prendre connaissance. La seconde session, dite extraordinaire, avait lieu d'ordinaire au printemps (au mois de mai le plus souvent). La durée de chaque session ne peut excéder vingt jours ; en réalité elles atteignent à peine quelques jours.

Le mandat des membres de la Conférence consultative est gratuit, sauf remboursement à ceux d'entre eux qui ne résident pas à Tunis de leurs frais de voyage (prix du transport en première classe ou indemnité forfaitaire de vingt francs par jour pour le trajet effectué en voiture particulière). A cela le Décret du 28 décembre 1907 ajoute une indemnité de séjour.

Les séances ne sont pas publiques ; et c'est une des réformes le plus vivement réclamées encore aujourd'hui que l'octroi de cette publicité. Par contre la Conférence a obtenu dès 1905 que des procès-verbaux en seraient rédigés, et publiés par les soins de la Résidence. On ne peut que se féliciter de ce progrès, car ils constituent une source précieuse de documentation et d'autre part en se plaçant au point de vue des libertés du protectorat, il y a là une garantie assez sérieuse. Mais après la création de la représentation indigène, il devenait utile de réglementer dans quelles conditions ce procès-verbal serait établi : c'est ce que fait l'article 9 de l'Arrêté résidentiel du 2 novembre

1907 spécifiant qu'il sera rédigé en français et en arabe, sous réserve des corrections demandées par les orateurs et sous le contrôle de trois membres de la Conférence, faisant fonctions de secrétaires et élus pour un an, soit deux Français par les fractions françaises votant ensemble et un indigène par la fraction indigène de l'Assemblée.

Les votes de ladite Assemblée se font au scrutin public ou secret ; celui-ci est de droit s'il est demandé par trois membres au moins. L'ordre du jour est arrêté par le Résident général. C'est un point très important et spécifié par les textes à différentes reprises. L'article 2 de l'Arrêté du 2 janvier 1905 notamment le dit, l'article 3 souligne : « La Conférence donne son avis sur les questions touchant les intérêts divers de la colonie française au sujet desquelles le gouvernement du protectorat la consulte ». Mais l'article 12 apporte un léger palliatif à cette disposition en permettant aux délégués de se réunir par circonscription et sans distinction de collège, un mois et demi avant la session, sur convocation de la Résidence, pour examiner les points qu'ils désirent voir soumettre à la Conférence. Le doyen d'âge, président de cette réunion, transmet le résultat de la délibération au Résident. Mais celui-ci n'est nullement obligé d'en tenir compte, et cette faculté serait illusoire avec un gouvernement de mauvaise volonté. En fait, et c'est tout à l'honneur de ceux qui se sont succédés jusqu'à ce jour, ils ont rarement refusé de mettre à l'ordre du jour une question qui pouvait

être d'un intérêt certain et pressant, et ils semblent avoir gardé leurs sévérités pour des points tendancieux que les représentants tunisiens pouvaient avoir choisis dans un dessein d'opposition plus ou moins bien déguisée.

Cette question de l'ordre du jour est grave ; car c'est le signe d'une véritable indépendance et de pouvoirs réels pour une Assemblée que le fait d'être maîtresse de son ordre du jour. Mais la Conférence consultative dans son état actuel, ayant acquis en 1907 le droit de contrôler le budget, peut considérer cela comme une question purement théorique maintenant pour elle. En effet, comme le font très justement remarquer MM. Gaudiani et Thiaucourt, le cercle de ses attributions a été considérablement élargi depuis qu'elle a un droit de regard sur le budget, parce que toute réforme dans l'ordre financier, administratif ou économique a sa répercussion sur celui-ci. Elle peut par conséquent faire intervenir toutes sortes de débats, à propos des différents chapitres budgétaires et peu de questions lui échappent. C'est un usage fréquent au Parlement métropolitain lui-même, où l'on voit chaque année les interpellations les plus diverses et les plus importantes se faire jour à l'occasion de ces discussions, et où nos députés élaborent des lois de finances qui contiennent les dispositions les plus hétéroclites.

§ 2. — *La division de la Conférence en deux sections*

Le fonctionnement de la Conférence consultative, tel qu'il avait été réglé en 1905 devait être profondément modifié par la Réforme du 2 février 1907 introduisant dans son sein un élément nouveau et disparate, l'élément indigène. Et pourtant dès l'abord il ne se produisit que peu de changement. Les autorités peu au fait de l'état d'esprit respectif des deux nouvelles fractions de l'Assemblée avaient cru pouvoir réaliser une assimilation complète de l'une avec l'autre. Aussi le Décret consacrant l'introduction des nouveaux membres se contente-t-il de prévoir dans quelle proportion chacune des deux fractions sera représentée à la Commission des Finances (12 Français contre 6 indigènes) et de bien insister sur ce point que les indigènes participeront à toutes les sessions et aux mêmes conditions que les Français. De même l'Arrêté du 2 novembre 1907 donne quelques prescriptions de détail sur les traductions des délibérations qui doivent être assurées par deux interprètes avant chaque vote précédé d'un débat ; puis sur l'exercice des fonctions de secrétaires, dont deux devront être Français et 1 indigène, et qui siègeront à droite et à gauche du Président.

On le voit par ces textes, l'introduction du nouvel élément n'a pas sensiblement modifié le fonctionnement de la Conférence. Mais les événements se chargèrent de démentir l'espérance qu'avait conçue la

Résidence générale de voir les indigènes s'incorporer à l'Assemblée sans aucune difficulté. Et le Décret du 5 novembre 1910 va opérer une transformation radicale, en séparant en deux sections siégeant séparément les membres français et les membres indigènes, séparation trop radicale même, car il en résulte des inconvénients qui pour être différents de ceux qui ont nécessité cette réforme n'en sont pas moins certains et assez graves.

Que s'est-il donc passé pendant ces trois années de tentative, que nous voulons croire loyale, de travail en commun ? Que s'est-il passé pendant cette période que l'on a pu qualifier avec raison d'essai parlementaire ? (car c'est un vrai régime parlementaire qu'avait institué le Décret de 1907, complétant ainsi l'Arrêté de 1905 qui avait donné certains pouvoirs délibératifs à la représentation qu'il organisait). Cette politique d'association que la Chambre française avait sanctionnée par un vote significatif du 7 décembre 1907, association dont la Tunisie devait partager les bénéfices sans en courir les risques, a-t-elle donc fait faillite ? Les avances d'une métropole généreuse, égalant avec le plus noble désintéressement l'élément protégé à l'élément protecteur n'ont-elles donc été ni acceptées ni comprises ? ou faut-il voir dans les regrettables discussions qui se produisirent aux sessions de la Conférence qui suivirent cette réforme, une conséquence du mécontentement et de la mauvaise volonté de cette classe de grands colons qui constitue la majorité de l'Assemblée et

qui a été parfois si sévèrement jugée par certains de nos parlementaires ?

L'examen des faits se chargea de faire la lumière sur toutes ces questions. Mais on peut déjà rassurer les légitimes inquiétudes en affirmant que les hésitations, s'il y en eut, de la part des indigènes, ne furent guère que des hésitations de surface, qui, des milieux agités de la Conférence, ne se sont pas étendues aux profondeurs de l'opinion. De même la mauvaise humeur des colons français qui n'était due sans doute qu'à la surprise née du peu de précaution avec lequel cette réforme avait été amenée, se serait sans doute dissipée après quelques années d'études communes des problèmes tunisiens, et la réflexion aurait pu leur faire comprendre que, fils d'une même patrie, ils n'avaient, indigènes et colons, d'intérêt et d'espoir que dans le progrès et la prospérité de cette patrie, et que ce but unique qu'ils doivent tous chercher à atteindre ne peut l'être en fin de compte que par les mêmes moyens et les mêmes méthodes. La guerre de 1914 a réalisé cette union des cœurs, car les procès-verbaux de ces cinq dernières années constatent toujours l'accord le plus complet entre les deux sections. Il est donc regrettable sans aucun doute que le gouvernement tunisien ait cru devoir prendre une mesure aussi radicale, et il faut espérer qu'il cherchera à en atténuer les conséquences par quelques mesures que l'expérience des Délégations algériennes peut suggérer, et dont l'adoption s'imposera lors de la reprise de la vie politique normale.

Pour revenir à l'historique des faits, c'est dès le début que le Décret de 1907 rencontra dans la colonie des résistances imprévues. Une délégation envoyée à Paris pour s'en faire l'interprète fut éconduite par le ministre. Aussi les esprits étaient-ils assez surexcités de part et d'autre, lorsque le 11 novembre la première séance plénière s'ouvrit sous la présidence du Résident général. Celui-ci qui était à l'époque M. Alapetite, fit une déclaration tout imprégnée d'optimisme. Après avoir souhaité la bienvenue à tous, « à ceux dont le mandat vient seulement d'être élargi par le régime nouveau et à ceux qui viennent de recevoir des électeurs français une nouvelle investiture » ainsi qu'aux membres « indigènes qui ont bien voulu accepter la tâche délicate de représenter ici les intérêts et les aspirations de leurs compatriotes » ; il se réjouit de la nouvelle forme de collaboration qui pourra réunir les élus de la colonie et les représentants indigènes, collaboration sans laquelle on ne conçoit pas, dit-il, l'avenir de la colonie et il énonce l'espoir qu'il a d'en voir sortir les résultats les plus heureux. M. Gaudiani, premier secrétaire français, souhaite à son tour une cordiale bienvenue à ses nouveaux collègues. Mais le secrétaire indigène, M. Zaousche, y répond très froidement dans une allocution où il s'empresse de tracer le programme des revendications de ses correligionnaires : enseignement franco-arabe — justice modernisée — réformes fiscales. Le mot d'ordre qu'il donne à ses collègues ouvertement : « ni haine, ni passion, telle

sera notre devise » suffit à montrer avec quel état d'esprit de défiance les Arabes sont entrés dans l'Assemblée.

Néanmoins la session se poursuit pacifiquement ; sauf lors de la discussion sur l'enseignement qui met aux prises de façon assez violente les Français à la tête desquels se trouve M. de Carnières et les indigènes conduits à la lutte par M. Zaoursch, qui réclame avec insistance la création d'écoles franco-arabes sur tout le territoire. A cette prétention quelques colons répondent en termes assez désobligeants pour les indigènes, ce que la majorité française elle-même ratifie naturellement par son vote. C'est pourtant par des congratulations que la session se clôt comme elle s'était ouverte.

On aurait pu s'attendre à ce que les esprits se soient calmés et à ce que ces frottements dus au premier contact ne se renouvelent pas l'année suivante : il n'en fut rien. En 1908 la même attitude persiste et se développe au contraire. Après une escarmouche provoquée par la demande du secrétaire indigène de voir admettre l'élément indigène dans les Chambres de commerce, un assaut véritable se livre, au cours duquel le Résident général doit donner de sa personne pour le mince objet d'un crédit de 6.000 francs affecté à la création d'un cadre d'agents arabes des postes. Tout ceci ne constitue que des incidents, mais comme le fait très justement remarquer M. Aug. Bouge, rapporteur de la Commission du Budget à la Chambre en 1910, « incidents

qui laissent apparaître l'état d'esprit prêt à saisir toutes les occasions de rencontre et un parti pris combatif, qui un an plus tard acculeront le gouvernement à l'extrémité de séparer les délégations française et tunisienne, et d'interrompre une collaboration sans laquelle la veille encore il ne concevait pas l'avenir du pays ». Ces incidents se reproduisent à propos de la medjba, à propos de l'acquisition par l'Etat des habous privés, proposition à laquelle les indigènes s'opposèrent avec une intransigeance marquée. Mais notons bien qu'il ne faut pas voir là une simple différence de manière de voir, causée par une antipathie superficielle, à la base de tous ces différends il y a un antagonisme fondamental né de conceptions profondément étrangères, qui dénotent en réalité un véritable dualisme foncier et religieux.

En 1909 la situation reste identique : même diversité d'opinions, mêmes oppositions, mêmes discussions, auxquelles le Résident général s'abstient cette fois de prendre part, découragé de s'entremettre sans arriver à la moindre conciliation. Mais il prépare deux Décrets, qui ont eu un énorme retentissement et que l'on a qualifiés de « petit coup d'Etat ». Le premier, en date du 31 décembre 1909, sans tenir compte des indications données antérieurement par la Conférence consultative, opère la réduction de la medjba ; et le second, du 27 avril 1910, sépare les sections française et indigène, ce qui aboutit à transformer complètement la constitution parlementaire de la Tunisie. Les Français en furent particu-

lièrement choqués, car cette réforme aboutit à établir une égalité absolue entre les deux éléments en présence, auxquels il est superposé un organisme de conciliation, le Conseil supérieur de Gouvernement, formé d'un nombre égal de membres de chaque section, trois pour chacune d'elles, des ministres et du Résident qui le préside. Il y a donc à partir de cette date, abandon de la prédominance accordée jusqu'ici à l'élément protecteur sur l'élément protégé, prédominance qui était justifiée par la supériorité politique de la délégation française et par son origine élective.

Il faut par conséquent voir dans le Décret du 27 avril 1910 une date importante qui « marque un temps d'arrêt dans l'évolution jusqu'ici lente et continue de la Régence vers un régime représentatif ». Le régime nouveau fait au contraire un pas en arrière et consolide en Tunisie le pouvoir absolu. Dans le protectorat en effet rien ne tempère plus le pouvoir du Bey on plutôt du Résident, il n'y a pas d'organisme pour faire contre-poids. Or, comme nous le verrons en étudiant les attributions financières de la Conférence consultative, on demandait souvent à cette époque, le vœu émis par un colon tunisien au Congrès colonial de l'Afrique du Nord tenu en 1908 en est un exemple, que la Conférence eût des attributions analogues à celles des Délégations algériennes qui disposent d'un pouvoir réel sur le budget. Et c'est une mesure d'effet complètement inverse qui a été prise par l'établissement du nouveau régime de l'Assemblée tunisienne.

On ne peut que regretter cette transformation absolutiste ; d'autant plus que les risques de conflit ne sont pas supprimés par cette séparation en deux sections. Ils risquent bien au contraire de s'éterniser et de devenir permanents en l'absence de tout échange de vues, et la part considérable laissée au Conseil supérieur dans lequel l'élément administratif prédomine est bien la preuve qu'il s'agit en réalité de reprendre une partie des libertés accordées à la Tunisie. Il serait du moins désirable, à défaut de la suppression totale de cette disposition, que les sections puissent voter ensemble, tout en délibérant chacune pour elle, comme cela se passe en Algérie, et afin d'éviter des pertes de temps très préjudiciables au progrès du pays.

Il faut en tout cas espérer, et c'est le vœu qu'émettait en 1910 à la Chambre ; M. Bouge dans un rapport auquel quelques-unes de ces considérations sont empruntées, que cette cloison étanche ne sera que provisoire car « l'intérêt commun, ce ciment des alliances, facilitera au loyalisme et au patriotisme de tous un rapprochement qui les amenant à mieux se connaître, les conduira à s'aimer ».

§ 3. — *Les Commissions.*

La Conférence consultative comme la plupart des Assemblées du même genre fonctionne au moyen de commissions. Etant donné le nombre assez restreint des membres qui la composent, on peut s'étonner

de cet émiettement ; mais il faut y voir une compensation à la très courte durée de ses sessions, pendant lesquelles un travail considérable peut pourtant être effectué grâce à cette méthode, et aussi le désir d'éviter les occasions trop nombreuses de séances plénières qui ont une tendance naturelle à dégénérer en discussions stériles et en palabres politiques. Ce système a encore cet avantage réel de grouper pour l'étude de chaque question ceux des membres de la Conférence qui sont plus spécialement compétents sur ce chapitre (1).

L'Arrêté résidentiel du 2 novembre 1907 fixant le règlement intérieur de l'Assemblée consultative est le texte organique pour ce point spécial. Il a dû être forcément modifié lors de la séparation en deux sections, et il l'a été par le décret qui consacra cette scission, celui du 27 avril 1910, dont les dispositions à ce sujet seront rappelées ultérieurement.

Il faut d'abord voir l'Arrêté organique de 1907 qui modifie toute l'organisation intérieure de l'Assemblée en fonction de sa nouvelle composition et des nouvelles attributions qui venaient de lui être octroyées (depuis le 2 février précédent) ; il dispose que la Conférence se divisera en trois commissions :

1° Une Commission des Finances, dont les 18 membres seront formés de 12 Français et 6 indigènes ;

1. Depuis la guerre, on verra dans la partie de ce travail spécialement consacrée à ces dernières années que la Commission des Finances a même remplacé presque complètement la Conférence qui s'est bornée à adopter en quelques heures les conclusions de son rapporteur.

2° Une Commission d'Administration qui sur un même chiffre de 18 délégués ne comprendra plus que 5 indigènes contre 13 Français.

3° Enfin une Commission des Travaux publics qui pour 5 indigènes contiendra 14 Français.

Ces trois Commissions existaient en fait depuis la création de la Conférence, c'est-à-dire depuis 1890. Mais leur statut légal n'avait jamais été réglementé comme en 1907. A maintes reprises au cours des procès-verbaux on retrouve les mêmes plaintes provenant de certains membres au sujet de leur composition. En 1905 notamment à la séance du 22 mai, MM. Caudas et Gaudiani signalent l'erreur qui consiste à donner 7 membres seulement à la Commission d'Administration, laquelle doit examiner dans la session 18 questions, alors que celle des Finances qui n'en a que 3 à son programme se compose de 20 membres. De plus le mode de recrutement de ces Commissions laissait beaucoup à désirer.

Le besoin d'une réglementation stricte et d'une réforme de ces Commissions qui n'étaient jusque-là qu'une institution empirique, se faisait donc vivement sentir. Le Résident général M. Alapetite, accorda une première satisfaction aux désirs de la Conférence en donnant à peu près le même nombre de délégués à chaque Commission. Puis il subordonne la formation de la plus importante, la Commission des Finances, à l'élection, le vote ayant lieu à l'intérieur des trois fractions de l'Assemblée, chacune nommant 4 membres ; la section indigène en nomme 6 (Décret

du 2 février 1907). Toutes garanties sont donc prises maintenant pour assurer la sincérité et le sérieux de ce choix (scrutin secret, majorité absolue aux deux premiers tours, procès-verbal de l'élection remis en séance plénière au Résident général.

Les membres non élus à cette première Commission sont répartis entre les deux autres par voie de tirage au sort, et sauf permutation consensuelle.

Le Décret précité, articles 2, 3, et 4, s'occupe du fonctionnement intérieur des Commissions, qui sont présidées par le plus âgé de leurs membres français, le plus jeune étant secrétaire ; les membres indigènes peuvent désigner parmi eux un secrétaire-adjoint. La Commission des Finances a un rapporteur général et subsidiairement elle peut désigner des rapporteurs particuliers. Les autres Commissions nomment un rapporteur pour chaque question qui leur est soumise. Toutes ces Commissions peuvent d'ailleurs se diviser en sous-commissions. Elles fonctionnent parallèlement et au fur et à mesure du dépôt des apports, leurs réunions alternent avec les séances plénières.

Le droit aux amendements, à l'intérieur des commissions pour les membres qui en font partie exclusivement, et en séance plénière pour tous, est formellement reconnu par le Décret du 2 novembre 1907. Les vœux d'intérêt local peuvent être discutés en séance plénière sans passer par l'examen préalable des commissions.

Tels étaient l'organisation et le fonctionnement

de ces subdivisions de la Conférence tunisienne, comme M. Alapetite les avait prévus et décrits avec la plus grande minutie. Il espérait sans doute trouver dans cette union intime des deux éléments français et indigènes, union qui désagrègerait en même temps l'unité de chacun d'eux pris isolément, un palliatif aux premiers heurts qu'il fallait attendre au sein de cette nouvelle assemblée. Mais on a vu précédemment que toutes les précautions n'aboutirent pas à éviter de graves froissements, et que dès 1910 il fallut se résoudre à séparer ces frères ennemis, qui ne comprenaient pas que le sang comme l'adoption les faisaient fils d'une même mère.

Il fallut donc recourir à ce moment à une réorganisation des Commissions qui ne pouvaient plus fonctionner de la même manière; en conséquence le Décret du 27 avril consacre la division de la Commission des Finances, comme celle de la Conférence elle-même, en deux sections; les 12 membres français élus suivant les règles édictées en 1907 en formeront une; l'autre le sera par les membres indigènes élus au scrutin de liste.

L'Arrêté résidentiel du 5 novembre 1910 complète ce Décret pour le règlement intérieur de l'Assemblée : les dix membres de la section indigène, non élus à la Commission du budget, constitueront une Commission d'Administration et des Travaux publics. Le président de ces Commissions sera le président de la section ou un autre haut fonctionnaire du gouvernement tunisien désigné par celui-ci et assisté du

plus âgé des membres en qualité de vice-président. Ceci est inspiré par le désir de laisser une légère tutelle, ou mieux un guide, aux membres indigènes. Les discussions auront lieu en arabe ou facultativement en français (mais dans ce cas la traduction des délibérations est obligatoire).

Signalons enfin que la forme adoptée pour l'élection des membres de la Commission du Budget dans chaque section est adoptée également pour l'élection des membres du Conseil supérieur de Gouvernement.

A côté de ces Commissions dont la durée est la même que celle des sessions de la Conférence et qui s'occupent uniquement des questions inscrites à son ordre du jour, il y a encore quelques commissions administratives dont la composition et la durée sont variables comme leur objet. Voici une liste des principales d'entre elles, classées dans l'ordre chronologique de leur création :

1° Le Conseil supérieur de l'Assistance publique créé par le Décret du 1^{er} avril 1900, composé de trois délégués.

2° La Commission des Bureaux de tabac, instituée par l'Arrêté du 19 mars 1903, modifié par le Décret du 17 janvier 1908 et composée de trois membres français et d'un indigène.

3° La Commission des Bourses scolaires organisée par les Arrêtés du 11 mai 1904 et du 25 mai 1906, avec la même composition que la précédente.

4° Le Conseil sanitaire maritime né du Décret du

18 février 1909 formé de deux membres élus pour quatre ans et renouvelables tous les deux ans par moitié.

6° Le Conseil de Perfectionnement de l'Ecole Emile-Loubet comprenant un membre par Collège, en raison du Décret du 18 mai 1910.

6° Le Comité consultatif de Colonisation instauré par le Décret du 12 juillet 1910 et composé de trois membres français nommés pour deux ans.

7 Le Bureau d'Administration du Lycée Carnot.

Enfin les membres de la Conférence consultative sont appelés à faire partie des Conseils de révision ; dans ce but il est élu chaque année deux membres pour chacune des cinq circonscriptions de Tunis, Bizerte, Sousse, Sfax et Souk-el-Arba ; ils remplacent le Conseiller général et le Conseiller d'arrondissement de la métropole.

Avant d'abandonner cette question, on peut signaler pour mémoire l'initiative intéressante du dernier résident M. Flandin, qui a inauguré au printemps de 1909 la création des cinq grandes Commissions où se retrouvent avec des représentants politiques certaines compétences techniques, et qui ont pour mission d'étudier les vastes problèmes de réorganisation sociale, dont la nécessité s'impose après la crise traversée par la Tunisie pendant cette longue guerre. Les détails utiles sur cet essai nouveau trouveront leur place dans le chapitre consacré à la Conférence pendant ces cinq dernières années.

CHAPITRE IV

Attributions de la Conférence consultative

§ 1. — *Attributions autres que budgétaires*

La Conférence tunisienne est, ainsi que son nom l'indique une Assemblée purement « consultative », ce qui limite singulièrement ses attributions. C'est de plus dans un sens très restreint qu'il faut prendre ce terme, car si le Résident doit parfois prendre nécessairement l'avis du Conseil, il n'est jamais tenu de le suivre ; et c'est là une différence considérable avec ce qui se passe pour les Délégations algériennes dont le vote peut lier dans certains cas le Gouvernement général (1). Pourtant depuis 1907 le cercle

1. Il faut rappeler qu'en Algérie on distingue les délibérations obligatoires des facultatives ; et pour les premières on distingue encore les matières où la décision ne peut intervenir que sur l'avis, et celles où elle ne peut intervenir que *conformément* à l'avis des Délégations Financières. Par exemple pour le budget algérien : les chiffres fixés par cette Assemblée constituent un maximum que le Conseil supérieur peut réduire ou rejeter, mais ne peut dépasser (De plus ses membres ont l'initiative pour l'élaboration du budget, en ce sens qu'ils peuvent proposer des amendements). En matière de création ou de suppression d'impôt, ainsi que d'emprunts, de concessions de chemins de fer ou autres travaux publics une décision ne peut intervenir qu'après délibération des Délégations. En toute autre matière les délibérations sont facultatives et l'initiative en est laissée au Gouverneur général.

des attributions de la Conférence a été singulièrement élargi de ce fait qu'elle a obtenu l'examen du budget et la faculté de donner son avis sur l'utilité des emprunts contractés par l'Etat ou les communes : or toute réforme d'ordre financier, administratif ou économique a sa répercussion sur le budget et peu de questions échappent en réalité maintenant à la discussion des délégués de Tunisie.

Mais ce n'est que grâce à une extension empirique et habile de leur part que ce résultat a été obtenu : rien dans les textes ne les autorise à soulever à leur gré toute espèce de questions, car seul le gouvernement est maître de l'ordre du jour. La Conférence n'a que le droit d'émettre des vœux, et jamais elle ne peut être certaine de voir aboutir une réforme qui la préoccupe. Mis à part l'examen du Budget qu'elle a récemment conquis, elle ne s'est guère, depuis trente ans qu'elle existe, avancée dans la voie du parlementarisme que beaucoup pourtant ont cherché à lui frayer. Il faut parcourir rapidement l'histoire de son évolution à ce point de vue particulier.

Lors de sa création, en 1890, elle ne reçut qu'un rôle très étroit : celui de donner son avis sur les points pour lesquels le Résident aurait le désir de la consulter, et le droit d'émettre des vœux, à condition qu'ils fussent dénués de toute tendance politique, et uniquement en ce qui touche les questions industrielles, agricoles et commerciales susceptibles d'intéresser la colonie. La restriction concernant les

vœux politiques a subsisté jusqu'à notre époque ; elle existe d'ailleurs en France, dans la loi du 10 août 1871 (art. 51) sur les Conseils généraux ; toute délibération de ce genre est donc nulle en Tunisie comme dans la métropole.

En 1896 la Conférence consultative va avoir enfin une organisation légale ; il est donc tout naturel que l'Arrêté du 23 février, en étendant et en réglementant la représentation française, précise aussi ses attributions, ce que des incidents récents rendaient d'ailleurs nécessaire. On avait demandé cette réglementation à la Chambre l'année précédente, et on avait réclamé l'extension que devait obtenir l'œuvre de M. Massicault « qui voyait dans cette Assemblée la chrysalide d'un Conseil colonial ». C'est M. Merlou, rapporteur de la Commission du Budget (section des Protectorats) qui parle ; il estimait que ses attributions, assez larges à l'époque de sa création ne correspondaient plus aux besoins de la colonie ; car « les avis qu'elle formule n'ont pas de sanction, les vœux qu'elle émet restent souvent sans efficacité ». Et il demandait formellement la substitution à l'Assemblée actuelle d'un véritable Conseil colonial qui aurait le droit de voter le budget sous réserve de l'approbation du Gouvernement, et de contrôler l'emploi des ressources fiscales.

Mais l'œuvre de 1896 fut infiniment plus modeste. Le Résident se borna à préciser le caractère purement consultatif de la Conférence et à ajouter qu'elle sera toutefois obligatoirement consultée sur toutes

les mesures financières pouvant introduire une charge nouvelle qui pèserait sur la colonie française. Ses pouvoirs sont donc toujours très restreints ; elle ne peut donner d'avis que sur les questions que la Résidence daigne lui soumettre, celle-ci n'y étant obligée que dans un seul cas, mais elle peut émettre des vœux, limités aux questions agricoles ou industrielles.

Il est vrai que l'Administration se défend à chaque occasion d'abuser, ou même d'user, de la faculté qu'elle a d'écarter les colons de certaines matières. M. Berthelot, rapporteur à la Chambre en 1899 et en 1900, et dont les étonnantes variations d'opinion ont déjà été signalées, se fait tout d'abord l'écho de cette prétention. « L'association de la colonie (1) à l'œuvre de l'Administration a été aussi large que possible. Nulle réforme d'impôts, nul programme de travaux, nulle innovation administrative ou économique n'est intervenue sans que leur avis ait été demandé » et il ajoute : « Votre rapporteur est convaincu que presque toujours l'avis de la Conférence consultative a été suivi ». Pour lui, si le ministre s'est réservé le droit de libeller l'ordre du jour, c'est que la colonie française peut avoir des intérêts contradictoires avec ceux de la France ou des indigènes. D'ailleurs les moyens ne manquent pas aux colons de faire connaître leur sentiment : l'exposé de la situation générale de chaque service en fournit l'occa-

1. *Officiel*. Documents Parlementaires, 1899, p. 212-221.

sion à la Conférence, qui peut procéder également au moyen de vœux.

Mais cet état de choses n'inspirait pas à tout le monde la même satisfaction, car au sein de cette Assemblée, comme dans l'opinion tunisienne et française, on s'agitait et on réclamait une extension de ses pouvoirs et l'élargissement de son recrutement; les colons voudraient la voir devenir une Assemblée délibérante et ils revendiquent pour elle le droit d'initiative et le vote du budget. Et M. Berthelot, alors champion de l'Administration s'écrie : « on peut puiser dans les procès-verbaux de la Conférence l'indication des abus auxquels elle serait entraînée malgré sa bonne foi, si elle avait les pouvoirs qu'elle désire ». La seule concession qu'il accorde à ses adversaires est d'adhérer à leur demande de la publicité du budget.

C'est en effet le progrès qui fut réalisé dès l'année suivante; mais il fallut attendre sept ans encore pour atteindre la réforme décisive qui confia l'examen du budget aux représentants de la Tunisie et leur ouvrit ainsi un vaste champ d'investigations. Ces années d'attente se passèrent dans les polémiques et dans les réclamations incessantes de la colonie, dont on retrouve l'écho au sein de l'Assemblée de Tunis aussi bien qu'à la tribune du Parlement français. Les partisans et les détracteurs de l'introduction d'un régime parlementaire dans la Régence, et ces derniers ne sont pas les moins nombreux, s'opposent avec force les uns aux autres. Certains, comme M. Chautemps,

vont jusqu'à dire que toute représentation parlementaire serait un malheur. On examinera plus loin ce qu'il faut en penser du point de vue doctrinal, à propos de la critique de l'Institution étudiée ici. Arrivons tout de suite à la réforme de 1907, car l'important Arrêté du 2 janvier 1905 ne fait que confirmer dans son article 3, et que répéter les dispositions prises en 1896, date depuis laquelle rien n'a été modifié en cette matière.

Le Décret beylical du 2 février 1907 relatif à l'examen du budget par la Conférence consultative, lui confie uniquement des attributions en matière financière. Pourtant on peut dire qu'il lui accorde ainsi un élargissement considérable de pouvoirs, car par ce moyen elle peut désormais atteindre toute question qu'il lui plait d'examiner. Ce Décret constitue d'autre part une très grande innovation. Jusqu'alors en effet le soin de préparer le budget et de le régler était réservé aux divers services administratifs. Les prévisions des dépenses des sept grands services du Protectorat (1) étaient soumises au contrôle du Résident général et du ministre des Affaires étrangères puis présentées à Son Altesse le Bey. La même procédure était suivie en ce qui concernait le règlement de l'exercice.

Peu à peu l'usage avait fait consulter d'abord offi-

1. Finances, Office postal, Secrétariat général du gouvernement, Directions de l'agriculture, du Commerce et de la Colonisation, de l'Enseignement public, des Travaux publics, Armée tunisienne.

ciusement les Chambres consultatives françaises d'Agriculture et de Commerce, sur les projets fiscaux et sur l'utilisation du produit des prestations. La Conférence consultative en particulier avait été associée en partie à l'œuvre budgétaire depuis l'Arrêté du 22 février 1896 qui rendait impossible d'établir aucune contribution nouvelle sur les sujets français sans l'avoir consultée au préalable. Les projets de grands travaux publics lui avaient toujours été soumis par le gouvernement général et elle était tenue au courant de l'exécution grâce à sa Commission spéciale. Depuis 1900 même, on peut dire que l'économie générale du budget ne lui échappait plus, puisque à cette date commence la publication des budgets annuels au *Journal officiel* tunisien. Pourtant cette connaissance du budget restait toute platonique puisqu'il lui était interdit de demander à ce sujet aucune explication, ses vœux restant limités à l'ordre du jour arrêté par le gouvernement.

La situation, à la veille de 1907, se résumait donc ainsi pour l'Assemblée consultative : connaissance assez large de toutes les questions financières de la colonie, grâce à la publicité du budget et aux rapports administratifs sur les travaux publics ; — aucun pouvoir non seulement de décision, mais même d'investigation, sur les idées présidant à la politique suivie, ni de contrôle sur leur réalisation, exception faite du vieux privilège accordé aux contribuables français en ce qui concerne les nouvelles taxes à établir sur eux.

Cet état de choses était vraiment insuffisant et les délégués tunisiens réclamaient sans cesse l'examen du budget. L'exemple de l'Algérie ne pouvait que servir à leurs desseins, car cette colonie jouissait depuis la loi du 9 décembre 1900 d'un budget autonome soumis au contrôle des Délégations financières. De plus l'expérience venait à son tour militer en faveur de cette réforme car M. Pichon, alors résident général, avait institué déjà devant la Commission des Finances une discussion consultative du budget, procédé empirique qu'il n'y avait plus qu'à transformer en règle écrite. Enfin on pouvait dire que cette extension des attributions de la Conférence tunisienne découlait logiquement de la réforme de 1905 et devait être corrélative du nouveau mode de recrutement de ses membres ; l'Assemblée procédant, depuis cette époque, entièrement de l'élection, devait être amenée à demander le droit de discuter le budget.

Tous ces arguments se trouvaient renforcés par une autre raison, faisant appel non plus à ses droits, mais à ses obligations, et c'est l'Administration qui fit valoir celle-là. Le rapport du Budget à la Chambre française pour 1907 (1) la relate en ces termes. « Il n'y avait que des inconvénients à refuser plus longtemps la discussion et le vote du budget à une Assemblée entièrement élective, dotée d'ailleurs d'assez larges attributions qu'elle exerçait sans se préoccu-

1. *Journal officiel français*. Documents parlementaires, 1907, p. 2079.

per peut-être assez de la répercussion financière des solutions auxquelles elle croyait devoir s'arrêter. » L'auteur de ces lignes, M. Colin, accuse ensuite certains de ses membres de se livrer dans leurs vœux à une véritable surenchère laissant, dit-il, à l'Administration « le rôle ingrat et impopulaire de résister à ces exagérations et de ramener les dépenses proposées aux disponibilités du Budget » ; et il espère avec cette dernière que désormais la Conférence prendra ses votes moins à la légère et que le sentiment de sa responsabilité proscrira les coûteuses exagérations de la réclame électorale (1).

Est-ce vraiment ce sentiment qui a poussé le Résident à accorder l'examen du Budget aux représentants de la Tunisie ? Il y était trop fortement poussé par l'opinion et par la logique des circonstances pour se soustraire à cette nécessité, et il faut plutôt voir dans cette manière de présenter les choses une exhortation à bien user de la nouvelle faveur concédée. Ses déclarations en novembre 1907, à la 31^e session, nous inclineraient à le penser, car il dit alors : « le rôle de la Conférence ne doit pas être celui d'une Assemblée, qui comme les Conseils d'arrondissement

1. Cet argument, les membres de la Conférence l'ont fait valoir eux aussi, sous une forme moins sévère pour eux, comme le montre notamment l'allocution prononcée par M. Gallini lors de son élection au secrétariat en mai 1906. On y relève ce passage : « Aussi l'ère doit être close des mandats électifs remplis ici dans la forme timide des vœux et des placets. Nos aspirations légitimes visent plus haut et plus loin. Nous sommes avides de responsabilités, générosité dont le gouvernement devrait nous louer et non nous blâmer. »

en France émet des vœux, sans se préoccuper de savoir où l'on prendra des ressources pour les réaliser ; par analogie avec les Conseils généraux qui ont la responsabilité du budget départemental, elle doit s'efforcer au contraire de ne voter des dépenses, qu'autant qu'elles ont leur contre-partie dans le budget des recettes ».

Rappelons pour mémoire que la réforme de l'admission des indigènes à la Conférence, conséquence de celle de ses attributions, fut réalisée en même temps que celle-ci et par le même Décret de 1907. On a vu plus haut les difficultés qu'elle souleva alors, difficultés qui se sont prolongées jusqu'à nos jours dans leurs effets, puisque la séparation de l'Assemblée en deux sections, qui en résulta, existe toujours. Il n'y a pas lieu d'insister ici sur ce point et il faut passer maintenant à l'étude du Décret de 1907, c'est-à-dire à celle des pouvoirs de la Conférence consultative en matière financière et budgétaire.

§ 2. — *Pouvoirs budgétaires*

Le premier soin du Protectorat en 1883 (1) fut de doter la Régence d'un budget régulier annuel et

1. Il faut rappeler à ce propos que l'indépendance financière de la Tunisie date de 1884. Jusqu'alors et depuis 1869 elle avait été régie en cette matière par la Commission financière internationale qui avait pris la charge de liquider son arriéré, au moyen d'une distinction des revenus de l'Etat en deux parties, dont la plus forte était affectée au service de la Dette. Cette Commis-

public (1); c'est ce qu'elle fit par les décrets du 12 mars et du 19 décembre de cette année. Et dès cette époque elle a fait face à toutes ces dépenses avec ses propres ressources; elle ne fait appel au concours financier de la métropole que pour des dépenses exceptionnelles, qui sont remboursées à celle-ci par le gouvernement beylical, ou qui constituent des subventions. Parmi les premières, il n'y a plus guère aujourd'hui que les dépenses de la gendarmerie française, puisque, depuis 1905, le service de la Justice française en Tunisie est géré directement par le Gouvernement général. Pour les subventions, les plus importantes sont celles versées à la Compagnie des chemins de fer Bône-Guelma et aux Compagnies de navigation qui assurent le service postal. Ajoutons enfin et surtout les dépenses occasionnées par l'occupation militaire. Quant aux pensions de retraite, elles sont servies par une Société de Prévoyance des

sion, devenue par sa composition incompatible avec le nouveau régime qu'était le Protectorat, fut supprimé par la Convention de la Marsa le 8 juin 1883, le gouvernement français garantissant en échange la dette tunisienne. C'est la Direction générale des Finances créée en 1882 qui hérita des attributions de la Commission internationale, le directeur jouant en réalité le rôle d'un vrai ministre des Finances.

1. Avant le Protectorat il n'y avait pas de budget en Tunisie mais une simple liste de dépenses. Quant à la liste des recettes elle était très variable parce que tout dépendait de l'énergie du gouvernement et du degré de complaisance des populations. On a défini le gouvernement tunisien « un gouvernement arbitraire tempéré par des insurrections ». Il lui était donc très difficile d'établir à l'avance son budget « parce qu'il ne savait pas quel degré de résistance il rencontrerait chez les contribuables » (M. Cambon.

fonctionnaires et des employés tunisiens créée en 1898 et alimentée tant par des retenues sur les traitements que par une subvention du gouvernement beylical.

Quand on aura dit que le fonds des excédents budgétaires fut assez considérable dès l'origine pour permettre au gouvernement de faire exécuter d'importants travaux publics sans avoir recours à aucune aide de la France, on aura quelques notions sur le Budget tunisien qui permettront de pouvoir étudier son fonctionnement et le rôle qu'y jouent les représentants de la Tunisie.

SECTION A. — *Etablissement du Budget.*

Les textes fondamentaux en cette matière sont le Décret du 12 mai 1906 sur la comptabilité publique (II, art. 3-12) et le Décret du 2 février 1907 sur l'examen du Budget par la Conférence consultative.

Le premier n'intéresse pas directement cette étude. Il est cependant utile à la compréhension des travaux de la Conférence en cette matière. Il établit une distinction des recettes et des dépenses du Budget général de l'Etat en trois parties :

- 1^o Services sur ressources ordinaires ;
- 2^o Services sur ressources exceptionnelles ou spéciales ;
- 3^o Services des exercices clos et périmés (pour mémoire seulement). On en verra l'utilité plus loin, au point de vue qui nous intéresse.

D'autre part, si l'on distingue dans les différentes phases du Budget, comme il est d'usage, l'établissement, de l'exécution et du contrôle on sera amené à constater que le rôle de l'Assemblée de Tunis n'est pas strictement limité à ce qui regarde la première de ces trois opérations ; en effet, elle se voit soumettre chaque année le compte administratif du dernier exercice et elle peut présenter à cette occasion des observations sur les points à l'égard desquels elle a le droit d'émettre des vœux.

Le Décret de 1907 n'a pas modifié la préparation du Budget telle qu'elle vient d'être exposée. Elle est toujours l'œuvre des sept chefs de service, qui soumettent le résultat de leurs travaux au Conseil de Gouvernement, puis à l'approbation du Ministre des Affaires étrangères et enfin du Bey. Une phase supplémentaire est seulement intercalée ; elle précède la remise au ministre français et consiste dans l'examen préalable par la Conférence consultative. Comment celle-ci procède-t-elle ? C'est ce qui reste à voir.

Il faut bien spécifier d'abord qu'elle reste toujours purement consultative même au point de vue du Budget ; le rapport administratif au Président de la République sur la situation de la Tunisie en 1907, insiste sur ce point. C'est-à-dire que cette Assemblée émet simplement à ce sujet des avis destinés à être transmis au Ministre des Affaires étrangères. Ces avis, d'une part, ne lient jamais le Gouvernement, contrairement à ce qui se passe en Algérie ; dans cette dernière colonie, le Budget étant soumis en

premier lieu aux Délégations financières, les chiffres fixés par cette Assemblée constituent un maximum que le Conseil supérieur peut réduire et rejeter mais ne peut dépasser. Rien de pareil à Tunis.

D'autre part ces avis sont enfermés dans des limites assez étroites; ils ne peuvent avoir pour but une modification des bases de l'organisation financière ou des règles admises par la législation sur la comptabilité publique, ou du mode d'alimentation, de gestion et d'emploi des recettes. La sanction est énergique pour ces premières interdictions : c'est la nullité de plein droit (Décret de 1907, art. 3).

En ce qui concerne les recettes, sont également interdits tous avis en vue du relèvement des évaluations des recettes ordinaires établies suivant les bases de calcul prescrites par le Décret du 12 mai 1906. Quelles sont ces bases ? L'article 3 de ce Décret nous l'apprend : les évaluations sont dressées d'après la moyenne pour chaque article des recettes des cinq derniers exercices réglés, déduction faite de l'année la plus forte et de l'année la plus faible (1). Il ne peut y avoir lieu à une modification quelconque de cette moyenne que motivée par les changements de la législation fiscale, de l'organisation financière, ou par suite d'éventualités que la situation économique de la Régence permet de prévoir.

1. M. Girault (t. III, p. 241) remarque avec raison que c'est « une règle fort prudente dans un pays essentiellement agricole comme la Tunisie où l'état des récoltes, très variable d'une année à l'autre, exerce une influence décisive sur le produit de l'impôt ».

Les attributions de la Conférence, en ce qui regarde les dépenses sont là encore limitées. Le Décret de 1907 fait une distinction au regard de cette Assemblée entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives (1). Les premières dont l'énumération est donnée par l'article 8 de ce Décret, sont de beaucoup les plus nombreuses : or pour elles l'initiative est exclusivement réservée au Résident.

En voici la liste ; d'après l'article 8 sont obligatoires :

1° Les dépenses de la liste civile du Bey, les dotations des princes et princesses de la famille husseïnite, les dépenses du personnel et des services des palais et de la garde beylicale ;

2° Les services de la Dette tunisienne et en général toutes les dettes exigibles résultant soit de jugements ou arrêts passés en force de chose jugée, soit de conventions, marchés, baux et autres engagements ;

3° Les dépenses de la Résidence générale et des contrôles civils ;

1. Comme le remarque M. Larcher à propos des Délégations algériennes pour qui elle existe aussi, cette distinction n'est pas une innovation : elle est de règle dans notre législation pour tous les budgets locaux qui ont à subvenir à des dépenses d'intérêt général. « Il tombe sous le sens qu'on ne peut subordonner le fonctionnement des grands services publics répartis sur tout le territoire aux fantaisies particulières de chaque Assemblée locale ». C'est une méthode employée aux colonies pour les faire jouir des commodités du budget spécial abandonné depuis la Loi de Finances du 13 avril 1900 qui a unifié les budgets coloniaux ; la nouvelle formule, dite du « Budget intégral », étant impraticable le plus souvent (parce que les ressources réelles sont dans les colonies inférieures aux dépenses).

4° Les anciennes pensions civiles ou militaires et les subventions à la Société de Prévoyance des fonctionnaires ;

5° Les dépenses de centralisation et d'exécution des divers services publics ;

6° Les dépenses de la Justice française ;

7° Les dépenses de la Gendarmerie française ;

8° Les dépenses des Services et des Affaires indigènes (Administration, Justice, Gendarmerie, Maghzen, etc.) ;

9° Les dépenses de Sûreté ;

10° Et en général les dépenses classées comme obligatoires dans un tableau ultérieurement promulgué (l'Administration se réserve ainsi le droit d'étendre à son gré cette liste).

Il faut ajouter l'emploi des sommes reportées d'exercice en exercice pour la continuation des services de la deuxième et de la troisième partie du Budget auxquels elles sont affectées, quand bien même les dépenses de ce service seraient classées comme facultatives.

Les pouvoirs de la Conférence sur ces dépenses sont donc très restreints. Son avis est pourtant nécessaire pour le relèvement permanent du maximum des dépenses obligatoires de la première partie du Budget (1), qui ne pourrait sans cela dépasser le montant des crédits définitivement inscrits au Budget

1. Sauf en ce qui concerne la Dette (art. 9 du Décret du 2 février 1907).

de 1907. Mais il n'y a pas là de dérogation au principe qui cantonne l'Assemblée dans le domaine des dépenses facultatives, car même dans ce cas elle ne peut en réalité émettre d'avis que sur le relèvement facultatif du crédit. Et encore cette mince prérogative n'existe-t-elle pas en ce qui concerne les dépenses obligatoires des deuxième et troisième parties du Budget qui ne comportent pas de maximum.

Mais pour les dépenses facultatives la Conférence a-t-elle les mains complètement libres ? Il faut encore ici faire quelques réserves ; car en retour de cette liberté elle a la charge de proposer une ressource nouvelle si le relèvement d'une dépense imputable sur la première partie du Budget dépasse les évaluations des recettes ordinaires, et encore l'agrément de l'Administration est-il nécessaire. Elle doit de même proposer la création d'une ressource exceptionnelle spéciale pour couvrir toute augmentation de dépenses imputable sur la deuxième ou troisième partie : la sanction est dans ce cas la nullité de plein droit, notamment pour toute motion tendant à faire appel aux ressources futures du fonds des excédents disponibles.

Si elle est étroitement enfermée dans le cercle des avis qui lui sont permis, la Conférence trouve pourtant dans le Décret de 1907 une compensation assez importante, car il édicte qu'elle sera obligatoirement consultée dans deux cas : pour l'établissement de tout impôt nouveau ou toute modification susceptible d'en élever le rendement, d'abord ; ensuite,

toutes les fois que l'Etat ou les communes auront à contracter un emprunt, son avis sera requis en séance plénière, et elle devra indiquer les ressources à créer pour le service des intérêts et l'amortissement du futur emprunt.

Mais, il faut insister sur ce point, comme le fait l'article 11 du Décret du 2 février, tous ces avis seront transmis au Ministre des Affaires étrangères avec « les modifications que le gouvernement du Protectorat aura cru pouvoir introduire dans son projet définitif du Budget ». Ils ne lient donc jamais l'Administration, qui n'en tient compte que dans la mesure où elle est moralement obligée de le faire. Et c'est une des réformes qu'il est le plus légitime de souhaiter dans l'organisation de cette institution, que celle qui consisterait à lui accorder enfin des pouvoirs réels en certains cas.

Pour en terminer avec l'élaboration du Budget on peut encore signaler ce détail. Les représentants tunisiens ont le droit d'amendement en ce qui concerne le Budget, mais ce droit comporte une restriction assez considérable, puisqu'aucun avis ne peut être discuté s'il n'a été préalablement présenté par écrit et signé par la fraction ou la majorité de la fraction de la conférence à laquelle appartient son auteur, et transmis par elle à la Commission des Finances.

SECTION B. — *Exécution et Contrôle du Budget*

Le Budget tunisien ainsi établi, va commencer sa carrière active. La Conférence consultative aura-t-

elle encore un rôle à jouer dans son exécution (1) ? pourra-t-elle exercer un certain contrôle sur celle-ci ? C'est la question qu'il faut se poser maintenant. Le Décret du 12 mai 1906, qui est le grand texte organique pour la comptabilité publique en Tunisie, fournira tous les éclaircissements nécessaires.

Rappelons brièvement que l'exercice partant du 1^{er} janvier de chaque année se prolonge jusqu'au 31 mars de l'année suivante pour la liquidation et l'ordonnancement des dettes, jusqu'au 30 avril pour le paiement des dépenses et jusqu'au 31 mai pour la régularisation des écritures. Les ordonnateurs sont les sept chefs de service ou leurs délégués. Les comptables sont énumérés dans l'article 66 du Décret précité. On peut signaler ce détail en passant : depuis le 1^{er} mai 1906 le service du Trésor français et celui du Trésor tunisien ont fusionné et le receveur général des Finances relève à la fois du Ministre des Finances de la métropole et du Directeur des Finances tunisien, pour les opérations les concernant respectivement.

1. Cette question peut paraître étrange étant donnée la pratique des Assemblées représentatives actuelles. Mais on trouve, dans l'histoire, des Assemblées qui ordonnaient elle-mêmes les dépenses du Budget. Deux textes le prouvent. C'est d'abord la Constitution girondine de 1793 qui au titre VI, art. 6, dispose : « Ils ne pourront sous peine de forfaiture ordonner aucun paiement si l'ordre de dépense... n'énonce pas la date de la décision du Conseil exécutif et des *Décrets du Corps législatif* qui ont ordonné le paiement. — « Puis la Constitution de l'An III, dont l'art. 318 édicte une disposition analogue : « Ils ne peuvent rien faire payer sous peine de forfaiture qu'en vertu ; 1^o d'un Décret du corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet ; 2^o...., etc.

La Conférence consultative n'a donc aucun rôle dans tout ceci. Mais y aura-t-il place pour elle dans les diverses sortes de contrôle que va subir le Budget une fois exécuté ? Il y a d'abord un double contrôle administratif : les ordonnateurs sont soumis au contrôle judiciaire de la Cour des comptes (d'après la loi de Finances du 22 avril 1905 et le Décret beylical de 1906) ; les comptables, à la vérification de l'Inspection des Finances française. Mais le Décret du 2 février 1907 a superposé à cela (art. 12) l'examen du compte de chaque exercice par la Conférence consultative, dont les membres peuvent présenter des observations, sur les points à l'égard desquels ce même texte leur donne le droit d'émettre des vœux. Il y a donc là pour eux un certain contrôle, qui bien que limité sert du moins à affirmer le principe de leur droit à suivre le Budget dans son exécution.

Cette part dans l'élaboration et le contrôle du Budget, bien qu'étroitement circonscrite par les textes constitue actuellement la plus grande conquête des représentants de la Tunisie. En fait elle leur a donné une réelle influence, et c'est à elle qu'ils ont dû de garder encore voix au chapitre pendant le régime de quasi-dictature et forcément restrictif de leurs libertés qui a été imposé à nos colonies par les nécessités de la Défense nationale. Mais ce n'est encore qu'un premier pas vers le Parlementarisme et il faut surtout voir dans ce succès partiel un tremplin qui pourra faire acquérir à la Régence l'ensemble des réformes auxquelles elle aspire depuis longtemps.

DEUXIÈME PARTIE

Les Résultats. — Examen de l'œuvre accomplie par la Conférence consultative

CHAPITRE PREMIER

Vue d'ensemble

Dans leur préface d'un recueil des Codes et Lois de la Tunisie, qui est le plus récent des ouvrages de cette sorte (1), MM. Lagrange et Fontana s'expriment en ces termes relativement à l'œuvre réalisée dans la Régence grâce à l'organisation du Protectorat tunisien qu'ils déclarent le modèle du genre : « Sans la possibilité qu'elle nous a donnée d'édicter opportunément les mesures nécessaires, la revivification du sol tunisien, la mise en valeur des richesses que recèle le sous-sol, l'ouverture de nouveaux ports, l'aménagement des eaux, la création d'un réseau de 3.000 kilomètres de routes et de 2.000 kilomètres de chemins de fer, toute la constitution en un mot de l'outillage économique tunisien n'auraient pu être

1. 1912.

aussi rapidement réalisés... En matière financière, le Protectorat peut être fier de son œuvre ; grâce à elle le Budget tunisien a pu passer de 18 millions en 1884 à 55 millions en 1912 et dans ce total les seuls impôts créés et à seule fin de payer le solde des emprunts nécessités par la construction du réseau de chemin de fer n'entrent que pour une somme de 1.600.000 fr. »

Ces auteurs attribuent ce brillant résultat à la rapidité d'exécution permise en Tunisie et qui convient à la libre initiative d'une colonie où tout doit être entrepris et mené vite. Mais ceci est une cause générale où l'on peut discerner plusieurs facteurs, puisque cette exécution est le fait de tous ceux qui coopèrent à l'administration du protectorat. Et n'est-il pas juste d'accorder à une Assemblée, dont a pu apprécier l'organisation, à la Conférence consultative, une certaine part d'influence dans l'œuvre ainsi accomplie ? Avant de répondre à cette question, il semble d'une méthode plus scientifique de faire un examen loyal et consciencieux, quoique le cadre limité de cette étude le rende forcément succinct, des travaux de la Conférence. Cette recherche est d'ailleurs facilitée par la publication annuelle des procès-verbaux de chaque session.

Le procédé le plus rationnel paraît être de prendre successivement les réformes les plus importantes qui ont été effectuées dans la Régence depuis la création de cette Assemblée, et d'examiner à l'occasion de chacune d'elles le rôle de celle-ci dans l'adoption de leur principe ou dans leur application. C'est en rap-

prochant les résultats de cette enquête, et alors seulement, que l'on pourra juger impartialement la valeur pratique de cette institution.

Il faut remarquer d'abord que son investigation s'est portée dès le début sur les questions les plus diverses, et de cela il faut faire honneur à la Résidence qui, ayant l'initiative de l'ordre du jour, a eu à cœur d'y comprendre le plus grand nombre possible de matières. Mais cette tendance n'a fait que s'accroître au cours des dernières années et depuis que le Décret de 1907 a accordé à la Conférence l'examen du Budget on peut dire qu'en principe il n'y a aucun ordre d'idées qui lui échappe.

La division qui doit être adoptée pour la recherche entreprise ici s'impose d'elle-même. C'est celle qui existe au sein même de l'Assemblée qui se partage comme on l'a vu précédemment en trois commissions se consacrant respectivement aux matières rangées sous la rubrique des Finances, des Travaux publics ou plus largement de l'Administration. Un regard d'ensemble permettra d'apercevoir l'étendue du champ d'action des représentants tunisiens, puis les chapitres qui suivront seront consacrés à une rapide revue des grandes réformes accomplies grâce à eux. Enfin un dernier chapitre s'occupera de leur rôle pendant la guerre, rôle très restreint, et cela nécessairement, du fait que la Résidence a beaucoup écourté l'unique session annuelle depuis le début des hostilités.

Abstraction faite de cette dernière période, il est

un fait certain, c'est que la Conférence déployait une activité intense. Les procès-verbaux de ses sessions augmentent de volume d'année en année et les rapports se font plus nombreux et plus abondants. Depuis qu'elle a obtenu l'examen du Budget, elle exerce un véritable contrôle sur l'administration de la Régence qui rend le privilège d'initiative sur l'ordre du jour conservé au Président, souvent illusoire. C'est donc sur les sujets les plus variés qu'ils discutent ; une brève revue des questions envisagées le montrera.

En matière financière, outre les dépenses et les recettes, dont elle a connaissance par la discussion du Budget, tout projet d'impôt nouveau doit être obligatoirement soumis à la Conférence. C'est une des matières qui a le plus occupées sessions, car il y avait un véritable programme de réformes fiscales à accomplir en Tunisie. Dans l'examen de détail qui suivra il y aura lieu d'en étudier les grandes lignes et les points qui restent à réaliser. Réformes de l'achour, des Mahsoulats du Kanoun et de la Medjba, ces vieux impôts directs très souvent oppressifs et vrais modèles d'inégalité, transformation des droits de douane spécifiques en droits *ad valorem*, organisation du timbre et de l'enregistrement, tout a été résolu par la Conférence. C'est elle qui a décidé les emprunts nécessaires aux grands travaux publics et la manière de les gager ; c'est elle qui a réclamé l'établissement de Banques d'Escompte et d'Emis-

sion, puis de Crédit Foncier en Tunisie, ce qu'elle a fini par obtenir.

Les grands travaux publics, percements de routes, tracés de lignes de chemins de fer, ont eu la même origine. C'est au cours de ses séances que les conditions dans lesquelles les concessions de transports et de mines devaient être faites, ont été discutées ; c'est là que les travaux nécessaires à l'aménagement des grands ports qui sont une des gloires de la Régence, Sousse, Sfax, Tunis, et surtout Bizerte, ont été décidés. De même par les travaux d'irrigation et d'hydraulique agricole auxquels le pays doit en partie sa fertilité, de même pour les importants travaux d'adduction d'eau potable, dont les résultats ont été si précieux pour la santé et l'hygiène de la colonie.

Dans l'ordre de l'agriculture et de la colonisation, l'Assemblée tunisienne ne fut pas moins active ; elle obtint la création d'une Ecole Coloniale d'Agriculture, de champs d'expérience agricole et la participation de la Tunisie tant à des expositions étrangères qu'à des concours agricoles locaux afin de perfectionner les colons dans la technique de la culture ; elle s'occupa aussi de faire assurer la police rurale et l'exercice d'un service sanitaire vétérinaire, particulièrement utiles dans des régions peu peuplées et où les moyens de communication sont encore parfois insuffisants ; enfin elle eut à résoudre la délicate question des habous et sur ce point, qui n'est encore pas définitivement réglé, mais qui a perdu avec le

temps une partie de son importance en fait, on verra qu'elle n'est peut-être pas d'accord, en demandant leur rachat, avec le sentiment général de la plus grande partie de la population, les indigènes.

Le commerce, bien que tenant en Tunisie une place moins considérable que l'agriculture, comme dans tout pays neuf, tend à prendre pourtant une grande extension, grâce surtout aux éléments étrangers importés là-bas, les Italiens et les Maltais par exemple, et à un élément aborigène, les Israélites. Il est remarquable en effet que si les Français établis en Tunisie s'occupent de préférence de la colonisation proprement dite, quand ils n'y sont pas fonctionnaires, les étrangers se cantonnent plutôt au contraire dans les villes et dans les ports pour y exercer de petites industries. Quoiqu'il en soit, ce développement du commerce tunisien a soulevé un certain nombre de problèmes que la Conférence s'est ingéniée à résoudre. De bonne heure elle a fait introduire dans la Régence l'emploi du système métrique et elle n'a pas cessé de chercher des modes d'encouragement à l'industrie. Puis avec ces dernières années la question d'actualité, qui est si brûlante en Europe s'est posée dans le Protectorat, et ses représentants se sont employés à organiser la main-d'œuvre et à élaborer des lois ouvrières.

Les différents services publics sont, bien entendu, soumis eux aussi à leur contrôle. Un de ceux qui a donné lieu au plus grand nombre de controverses, parce qu'il touche à la politique indigène, est celui de

l'Enseignement public, à propos duquel on verra les résultats de l'intervention de l'Assemblée, qui n'a pas toujours été approuvée en cette matière. Cette intervention a par contre rallié tous les suffrages en ce qui concerne les questions de Prévoyance ou d'Assistance qu'elle a visées, qu'elles regardent la création des Caisses de retraite ou de Sociétés de Prévoyance par les fonctionnaires et les employés du Protectorat (1), l'organisation de l'Assistance publique ou les subventions généreusement octroyées aux œuvres privées de la médecine ou de la pharmacie, par exemple la création en 1903 d'un corps d'auxiliaires indigènes médicaux, qui constitue l'initiative la plus heureuse et la plus originale.

Le Gouvernement a encore recueilli des avis extrêmement utiles de la part de la Conférence consultative pour la réforme de la Justice. On sait que, depuis la suppression des Capitulations (1884) un régime très complexe a été institué en Tunisie à cet égard : à côté de la Justice française applicable aux colons, les indigènes ont conservé une organisation judiciaire qui leur est propre et à laquelle les Israélites, qui ne sont comme les Musulmans que des protégés et non des citoyens français, sont soumis eux aussi. Sur leurs réclamations, l'extension de la Justice française à cette catégorie de la population a été étudiée ; certaines réformes législatives en matière de saisie-arrêt

1. Il y en a dans chaque caïdat d'après le Décret beylical du 20 mai 1907.

et d'expropriation l'ont été aussi. De bonne heure l'Assemblée a aussi demandé l'installation d'une juridiction d'Appel à Tunis, mais sans succès ; par contre elle a obtenu en 1900 l'instauration d'audiences foraines du tribunal mixte qui fonctionne en matière foncière.

Elle a également fixé son attention sur le grand service public que constitue l'Office postal ; à ce propos elle a réussi à doter la colonie d'une Caisse d'Epargne ; et surtout elle s'est préoccupée de faire établir des courriers postaux entre la Tunisie d'une part et la France, l'Algérie, la Corse, de l'autre, de façon à se relier d'une façon régulière avec la métropole et ses dépendances les plus voisines.

Enfin les questions d'administration proprement dite n'ont pas échappé à son active investigation, qu'elle ait étudié celle de l'état-civil et de la naturalisation, celle des attributions de ressources propres aux municipalités ou bien d'autres. Prolonger cette énumération serait fastidieux. Elle suffit d'ailleurs à donner une idée générale de l'immense labeur accompli. Il ne l'a pas été en vain. Un très grand nombre des réformes réclamées, avec insistance il est vrai, par la Conférence tunisienne, ont été réalisées par le Gouvernement. Dès 1891 on comptait sur 35 questions traitées par elle, que 24 avaient fait l'objet d'un accord avec l'Administration, que deux vœux seulement avaient été écartés, deux ajournés, et six transmis au ministère métropolitain. Si l'on se rend compte qu'un certain nombre de ces vœux sont souvent des

ballons d'essai lancés sans espoir de réussite immédiate, et prématurément pour éprouver l'opinion, il faut bien conclure à une réelle bonne volonté de la Résidence, qui trouve du reste des avis éclairés et des indications précieuses dans la consultation de ce corps pénétré des besoins du pays et instruit par une expérience personnelle de toutes ses conditions d'existence.

Tel a été le domaine d'action de celui-ci depuis trente ans qu'il existe. Quelques unes des réformes auxquelles il a travaillé nécessitent un court exposé, elles ont parfois une histoire; il convient en tout cas de rechercher à leur propos dans quel sens son influence a tenté de s'exercer, afin d'en déduire ses tendances générales et ses directives, et de porter sur lui un jugement raisonné. Ce rapide exposé ne tiendra compte que des questions les plus importantes par leur répercussion ou les plus caractéristiques de l'état d'esprit du Conseil tunisien.

CHAPITRE II

Finances

§ 1^{er}. — *Vue extérieure du budget*

C'est une question qui demande peu de développements et cela pour deux raisons. La première c'est que le Budget n'étant soumis que depuis 1908 à la Conférence consultative, l'histoire de l'influence qu'il a subie du fait de celle-ci ne peut être que courte. De plus le Budget n'est en réalité qu'un résumé chiffré de toutes les matières intéressant le Protectorat et puisqu'on doit examiner ces matières individuellement, il n'y a pas lieu de s'attarder sur ce compte général, sinon pour jeter un coup d'œil sur les variations des sommes qui y figurent.

Ces chiffres sont très éloquentes, car en quelques années ils se sont élevés de plus du double. Et l'on peut remarquer que la progression est continue mais plus accélérée depuis le Décret de 1907 instituant une nouvelle procédure et confiant l'examen du Budget à la Conférence. En effet en 1904 le Budget ordinaire est de 28 millions ; il passe à 37 millions en 1908 et à 63 millions en 1913. Ce chiffre, qui paraît considérable à première vue, est assez faible eu égard aux dépenses importantes que l'aménagement de la

colonie a nécessités. Quant à la progression, elle est produite en grande partie automatiquement, et en conséquence de celle de la moyenne quinquennale des recettes.

Mais on a signalé que l'accroissement des dépenses est plus rapide depuis l'intervention de la Chambre Consultative. Pourtant l'obligation de trouver une ressource nouvelle correspondant à toute nouvelle dépense devrait être un obstacle pour elle ; mais en fait elle s'en inquiète peu. Les rapports officiels au Président de la République font à maintes reprises ressortir cet état de choses, et ils se plaignent de ce qu'après avoir prévu des augmentations de frais les rapporteurs du Budget tunisien laissent ensuite à tel ou tel directeur de service le soin d'établir une recette correspondante. Il serait donc à craindre que la Conférence n'abusât de la faculté qui lui serait laissée d'engager en toute liberté les dépenses qu'elle jugerait utiles, si on la lui accordait, comme elle le revendique. Il est pourtant une catégorie de dépenses contre laquelle la Commission des Finances proteste continuellement, ce sont les augmentations pour l'avancement du personnel qu'en Tunisie comme en Algérie, le gouvernement s'est réservé le soin d'établir seul.

Il faut remarquer encore que sous l'influence de vives réclamations la Résidence s'est décidée à abandonner depuis une dizaine d'années la politique des fortes réserves. Alors qu'on se trouvait en 1904 par exemple en face d'excédents budgétaires pour les

recettes de 12 millions, dans les derniers budgets on n'en relève plus que d'une dizaine de milliers de francs (en 1913 par exemple 12.000 francs). Cette trop grande prévoyance avait pour résultat d'immobiliser inutilement de fortes sommes dont l'emploi était tout trouvé ; la réduction des réserves s'imposait donc, et elle a heureusement coïncidé avec une diminution de certains impôts parmi lesquels la medjba ; il faut donc s'applaudir à tous les points de vue de cette réforme.

Il n'y a pas à s'occuper ici du budget sur ressources exceptionnelles alimenté par des concessions ou des emprunts, et destiné en principe à faire face à des dépenses non périodiques, dont le montant est par conséquent extrêmement variable ; de 16 millions en 1904 il a passé à 25 millions en 1913 (dont 13 millions devaient être demandés à l'emprunt), pour retomber ensuite à 14 millions. La question des emprunts et celle des concessions de travaux publics et d'exploitation sera posée ultérieurement.

Pour terminer ce résumé du budget tunisien vu extérieurement, on se bornera à donner un petit tableau indiquant les quelques chiffres les plus importants concernant les dépenses (les recettes seront étudiées à part dans les paragraphes suivants) et pris à dix ans d'intervalle pour faciliter la comparaison.

	En 1904	En 1913
Le budget total était de . . .	28 millions	63 millions
Chapitre I. Finances. Total.	14 —	32 —
comprenant notamment :		

Service de la Dette.....	6.956.000 fr.	15.588.000 fr.
Pensions et Retraites.....	314.000	1.529.000
Frais de régie et perception.	4.667.000	9.632.000
Remboursements et primes.	376.000	1.516.000
Chapitre II. Postes et Télég.	1.729.000	3.800.000
Chapitre III. Administra- tion générale.....	4.033.000	7.454.000
comprenant notamment :		
Services administratifs et Beaux-Arts		2.463.000
Sûreté Publique.....		3.622.000
Justice.....	879.000	1.369.000
Chapitre IV. Colonisation..	1.136.000	1.836.000
Chapitre V. Enregistrement.	1.281.000	4.244.000
Chapitre VI. Armée tuni- sienne	533.000	603.000
Chapitre VII. Travaux publ.	5.324.000	12.172.000
comprenant notamment :		
Routes et Ponts..	2.106.000	3.762.000
Chemins de fer.	83.000	717.000
Ports maritimes.....	295.000	3.821.000
Aménagement des eaux....	890.000	1.138.000
Travaux des villes.....	211.000	85.000
Service des mines.....	76.000	174.000
Service topographique....	452.000	623.000
Chapitre VIII. Dépenses im- prévues.....		360.000

On peut remarquer d'après ce tableau que le service de la dette s'est considérablement accru, puisqu'il est passé de 6 à 16 millions : c'est le résultat des grands travaux publics entrepris dans ces dernières années. Les Postes et Télégraphes, l'Enseignement et les Travaux publics ont vu leur budget s'ac-

croître d'une façon importante, au contraire d'un autre service, d'intérêt primordial pourtant, qui n'a pas subi une augmentation proportionnelle : celui de la Colonisation, et il y a lieu de le regretter. Si les Chemins de fer sont indiqués ici pour une somme minime, c'est qu'il ne s'agit que des frais d'exploitation, les frais de construction faisant partie du budget sur ressources exceptionnelles ; au contraire de ceux concernant les ports maritimes qui passés de 295.000 francs à 3.821.000 francs prouvent nettement le gros effort fait pour cette partie de l'outillage de la colonie.

On reviendra d'ailleurs sur la plupart de ces points. Mais avant d'examiner comment ces ressources ont été employées, il faut voir d'où elles proviennent et étudier pour cela successivement les deux grandes sources de recettes : les impôts et les emprunts.

§ 2. — *Les Impôts.*

Le traité du Bardo laissait à la Tunisie trois sortes de servitudes d'ordre judiciaire, commercial et financier. C'est en 1883 que la suppression des juridictions consulaires mit fin à la première ; la seconde disparut lorsque les anciens traités de commerce furent annulés ; et la troisième avec la dissolution de la Commission Financière Internationale. Depuis 1869 cette Commission était chargée d'administrer les revenus concédés, affectés au service de la dette tunisienne. La France dut garantir cette dette lors-

qu'elle obtint la suppression de la Commission internationale par la Convention de la Marsa (8 juin 1883). Une première conversion eut alors lieu au moyen d'un emprunt à 4 o/o perpétuel (conversion que d'autres suivirent). Une Direction générale des Finances fut créée pour remplacer la Commission Internationale, et deux Décrets du 12 Mars et du 19 Décembre 1883, instaurant le budget de la Tunisie qui n'existait pas auparavant, complétèrent la nouvelle organisation.

La garantie accordée par la France à la dette tunisienne à cette époque ne lui a rien coûté depuis. Les arrérages représentaient en 1905, 7 millions, soit un quart seulement des recettes. De nouveaux emprunts ont porté le service à 16 millions et demi en 1913, soit toujours un quart des ressources. La première tranche de l'emprunt autorisé en 1912 devait être gagée pour 51 millions par des impôts nouveaux ; or le gouvernement a pu comme l'année précédente le gager seulement par des plus-values de recettes, qui sont régulièrement en excédent dans le budget tunisien.

Il ressort de l'exposé de cette situation financière que les ressources normalement fournies par la Tunisie sont assez considérables. Pourtant, et malgré que certains la disent surchargée de contributions, l'examen de sa charge fiscale, prouve qu'elle n'en souffre pas. Mais ce qui est vrai c'est que pendant longtemps l'assiette de l'impôt était mal établie, d'une façon inégale et injuste. Une réforme profonde, qui n'est pas tout à fait terminée, mais qui a déjà effectué

de grands changements, s'imposait et a été réalisée.

Au point de vue du mode de perception les cadres seuls ont été changés et munis de personnel européen, les agents subalternes restant indigènes. La gestion directe a été de bonne heure substituée aux adjudications. En réalité nous avons diminué les malversations, mais c'est le seul avantage, car notre administration est trop rigide et plus dure que celle des caïds. Dans des contrées où les revenus dépendent uniquement des récoltes, et sont par conséquent très variables, il faudrait plus de souplesse dans l'application des règlements fiscaux.

Au point de vue de l'assiette de l'impôt, il a fallu opérer là aussi un remaniement. Les anciennes taxes s'appliquaient seulement aux indigènes, les étrangers ayant obtenu du Bey, grâce à certains compromis, un traitement de faveur. Cela a subsisté après l'établissement du protectorat et il est facile à comprendre que les colons français se soient opposés pendant longtemps à toute réforme qui aurait eu pour conséquence d'augmenter leur part contributive ; or la Conférence devait être obligatoirement consultée pour toute charge nouvelle susceptible de peser sur la colonie française. Mais il faut leur rendre cette justice, que, depuis quelques années, notamment depuis l'adjonction de membres indigènes à leur Assemblée, les délégués français ont compris qu'ils devaient seconder la seule politique digne de leur patrie, et accorder aux habitants du pays protégé une situation fiscale aussi favorable que la leur propre.

Les impôts directs établis en Tunisie avant le Protectorat étaient nombreux. Le premier et le plus important était celui de la medjba, ou impôt de capitation sur les sujets tunisiens et les étrangers musulmans. C'est en 1908 que l'examen de cette réforme vint pour la première fois à la Conférence consultative, car le gouvernement s'était refusé à la faire sans son assistance. En présentant son projet il spécifie du reste que ce n'est que sur la demande de celle-ci qu'il l'a établi, tant il craint les difficultés qui vont naître à cette occasion. A ce moment, le tarif de la medjba était de 25 fr. 85 dont 23 francs en principal, chiffre considérable, étant donné qu'en Algérie par exemple, il n'était que de 10 francs. Le projet abaissait la cote à 11 francs et établissait tout un programme de taxes de remplacement. L'année suivante ce projet vint à la discussion de l'Assemblée tunisienne, qui repoussa ces mesures, parce qu'elles atteignaient les Européens en profitant uniquement aux indigènes (1), et qui par contre proposa l'extension de la medjba aux indigènes des cinq villes qui en étaient exemptées (Tunis, Sousse, Monastir, Sfax et Kairouan), ainsi que l'établissement d'une taxe

1. Elles comprennent : 1° 0 fr. 22 additionnels aux impôts sur la propriété indigène ; 2° l'unification des tarifs de l'achour ; 3° un relèvement de 0 fr. 20 0/0 à 1 0/0 du droit sur les mutations entre vifs à titre gratuit et par décès en ligne directe ou entre époux ; 4° un droit sur l'alcool dans les vins de liqueur ; 5° la généralisation de la surtaxe de 1 fr. 50 par quintal à l'exportation d'huiles d'olive ; 6° la création de droits de licence sur certaines professions.

sur les biens de mainmorte, y compris les habous publics et privés.

A la suite du refus du gouvernement d'accepter ce projet anti-musulman, d'autres combinaisons furent élaborées et adoptées. C'est à 14 francs en principal que fut seulement réduite la cote ; et le déficit fut comblé par un relèvement des redevances de la Compagnie des Phosphates de Gafsa (qui passèrent de 0 fr. 50 à 1 fr. 50 la tonne, d'où 1 million récupéré par an) ; par l'unification de l'achour prévue au premier programme du gouvernement et acceptée immédiatement par la Conférence ; par l'addition de 0 fr. 22 aux impôts indigènes ; enfin par des surtaxes sur les huiles d'olive et sur l'alcool dans les vins de liqueur.

En 1910 la question revint de nouveau devant la Chambre tunisienne ; ce fut au tour de la section indigène d'exprimer des doléances à propos des centimes additionnels, qui furent alors remplacés par l'extension de la taxe locative, certains droits de licence sur les professions indigènes et le relèvement des droits sur les cartes, la neffa (tabac à priser) et sur l'alcool.

C'est en 1913 seulement que la suppression de la medjba fut un fait accompli. Elle fut remplacée par un impôt de 10 francs par tête sur tous les éléments de la Régence, excepté les armées françaises et beylicales. C'est une taxe appelée El-Istitan qui atteint maintenant outre les 370.000 contribuables de la medjba, 100.000 nouveaux contribuables (dont les

40.000 indigènes des cinq grandes villes exemptés sous l'ancien régime, 15.000 Français, 25.000 Italiens et autres étrangers). Malgré cette augmentation du personnel imposable ce système procurait une diminution de recettes de 800.000 francs. La section indigène de la Conférence accepta heureusement qu'une cote supplémentaire de 2 fr. 50 fut imposée aux indigènes soumis antérieurement à la medjba, ce qui permit de combler le déficit.

Cette réforme fut une des plus importantes et des plus délicates à réaliser parmi toutes celles que le régime fiscal réclamait ; elle montre bien le mécanisme des tendances contradictoires et des oppositions divergentes rencontrées par toute tentative de ce genre dans l'Assemblée tunisienne. Français et indigènes cherchent à se décharger chacun sur l'autre parti du fardeau des contributions ; mais le résultat doit nécessairement, étant données les influences de la métropole, intervenir en faveur d'un système plus équitable et plus égalitaire que par le passé, vis-à-vis des indigènes.

Il est donc inutile de répéter l'histoire des circonstances analogues qui ont accompagné les autres réformes fiscales. L'achour ou dime sur les céréales a été lui aussi abaissé ; il est actuellement de 5 francs par hectare pour le blé et de 3 francs pour l'orge, pour les cultures faites par une charrue arabe. Afin de vulgariser parmi les indigènes les procédés modernes agricoles, les terrains cultivés à l'aide d'une charrue française paient, suivant un tarif très réduit,

o fr. 66 pour le blé et o fr. 3o pour l'orge. Ce système, très bien compris dans le principe, demande beaucoup de tact dans son application. C'est ainsi qu'il a été très heureux de voir en 1910, sur l'initiative de la Conférence, l'hectare se substituer comme unité à la notion imprécise de la méchia (qui correspondait à 10 hectares environ). La section indigène a réclamé à maintes reprises une plus grande tolérance de la part de l'Administration dans la classification des cultures. Enfin il serait peut-être bon de diminuer la grande différence qui existe entre les deux tarifs, et qui en fait profite souvent aux colons français et à la grande culture au détriment de la petite culture, qu'il y aurait intérêt à favoriser. C'est d'ailleurs toute la question de la petite colonisation que l'on a reproché si souvent à l'Assemblée consultative de vouloir évincer de la Tunisie.

Le Khanoun des oliviers et des dattiers (taxe fixe sur chaque pied d'arbre) a aussi préoccupé celle-ci, ainsi que d'autres impôts directs comme la caroube (taxe sur les valeurs locatives), les patentes sur le commerce indigène, les mradjas, sur les jardins, et surtout la taxe sur les routes, prestation en nature ou en argent dont l'établissement a soulevé des tempêtes parmi la population européenne ; à la suite de ces incidents, elle n'a été maintenue que pour les indigènes et comme supplément à la medjba.

Les impôts indirects ont eux aussi été discutés maintes fois par les représentants de la population tunisienne : les droits d'enregistrement et de timbre

d'abord ; puis les droits de vente sur les immeubles, qui ont été abaissés, ainsi qu'il convient dans une jeune colonie, où il est avantageux que les biens fonciers circulent le plus possible. Il y eut aussi en 1913 une grande réforme du tarif douanier comprenant une transformation en droits spécifiques des droits *ad valorem* subsistant pour 257 articles à l'importation ; elle a rapporté au protectorat 400.000 fr. par an. Les droits à l'exportation au contraire ne peuvent qu'entraver l'essor du commerce extérieur ; ils ont été supprimés peu à peu. Et on est ainsi arrivé à ce résultat merveilleux pour un pays neuf comme la Tunisie, et imputable en partie au régime douanier, que de 1910 à la veille de la guerre les importations ne dépassaient plus les exportations.

Enfin la grande réforme en matière de contribution indirecte, a été celle des mahsoulats, c'est-à-dire des droits d'entrée sur les marchés, de fabrication, de circulation et de consommation des produits ; affermés jusqu'en 1899, la régie en a pris possession depuis cette date. Mais ces taxes sur les ventes et reventes entravaient considérablement l'industrie, car elles pouvaient grever indéfiniment un même produit, et de très bonne heure on essaya de les supprimer, ce qui ne put se faire que peu à peu. Dès 1895 un Décret approuvé par la Conférence, fit disparaître l'ancien droit de vente à Tunis et le remplaça par des droits d'entrée abaissés de 25 0/0 pour les légumes et de 12 fr. 50 0/0 pour les fruits au taux uniforme de 8 0/0. La même transformation fut opérée à la fin de la

même année pour toute la Régence et les droits de vente furent remplacés par des droits d'entrée dans les villes ou des droits de stationnement. Mais ce n'était qu'un changement de forme et la question continua à se poser et à être posée à la Chambre tunisienne, car nous la retrouvons à intervalles réguliers dans ses ordres du jour.

A la session de mai 1904, la délégation du troisième collège demande la suppression de ces taxes, comme palliatif au renchérissement de la vie matérielle, vœu adopté à l'unanimité. Un Décret de décembre 1906, en accord avec ce vœu supprima certains droits de vente encore en vigueur, et institua quelques compensations : toutes les villes de la Régence sont désormais villes d'octroi ; de plus, divers produits importés seront assujettis aux droits intérieurs établis sur les produits similaires d'origine locale ; enfin un droit de stationnement sur les marchés sert à finir de combler le déficit résultant de cette réforme. Ce n'est qu'en 1910 qu'elle sera terminée par un Décret du 31 décembre, rayant de la nomenclature budgétaire les derniers vestiges des mahsoulats et créant comme contre-partie des droits de licence à la charge de certains métiers indigènes. Si longtemps qu'il ait fallu attendre ce moment, il faut se féliciter de voir le protectorat débarrassé de ces entraves à son commerce et à son industrie.

Si le revenu des impôts directs n'a pu s'accroître beaucoup à travers les transformations qu'ils ont subies, il n'en est pas de même pour celui des impôts

indirects qui s'est élevé dans des proportions notables : de 13 millions en 1904 à 22 millions en 1913. La charge réelle est donc plus forte qu'elle ne paraît au premier abord. Pourtant ce n'est pas de l'impôt que la Régence tire la majeure partie de ses ressources, puisque les deux catégories étudiées jusqu'ici, ne représentaient en 1913 (dernière année normale) que 33 millions sur 64 millions, chiffre de recettes totales. C'est qu'en effet pendant ces dernières années les revenus tirés des exploitations et du domaine de l'Etat se sont accrus d'une façon appréciable.

Les produits des monopoles et exploitations qui étaient en 1904 de 11 millions (dont il fallait déduire plus de 2 millions pour la part des Postes et Télégraphes, représentant des recettes d'un caractère particulier, c'est-à-dire consistant dans l'équivalent d'un service), sont passés en 1913 à 21 millions 400.000 francs, c'est-à-dire qu'ils ont à peu près doublé. Dans ce chiffre les monopoles entrent à eux seuls pour 11.500.000 francs. Parmi les principales exploitations, celles qui rapportent le plus et qui sont appelées au plus grand avenir, sont celle des chemins de fer, qui produisait en 1904 seulement 189.000 fr. et en 1913 plus de 4 millions et demi, et celle des phosphates qui donnait en 1913, 2 millions à la Tunisie, sans compter les réseaux de voies ferrées dont elle l'avait dotée, comme contre-partie des avantages reçus par ces Sociétés du seul fait de la concession des mines. On verra plus loin que l'avenir de la Régence n'est pas essentiellement agricole et qu'elle

peut fonder de grands espoirs sur cette branche de son industrie.

Enfin les produits du domaine étaient en 1913 de 4 millions contre 1.900.000 francs en 1904. Cet accroissement provenait surtout des recettes réalisées dans les ports, qui ont triplé, et par l'exploitation des forêts, qui ont doublé pendant ce même laps de temps. C'est à la Conférence consultative que revient une grande part du mérite des progrès réalisés dans toutes ces exploitations. Elle a en effet surveillé de très près les concessions de mines, et a tenu à faire augmenter à diverses reprises les redevances versées par les Compagnies bénéficiaires ; c'est elle aussi qui a tracé d'accord avec le gouvernement les réseaux de chemins de fer et qui a délimité les conditions de mise en valeur ; son rôle à ces points de vue sera éclairé par la suite. Il reste à voir, avant de quitter les revenus de la Tunisie, quelles ont été les ressources exceptionnelles qu'elle a pu tirer de l'emprunt et comment les représentants tunisiens ont compris la politique à suivre en cette matière.

§ 3. — *Les Emprunts*

La dette tunisienne, primitivement de 142 millions a été portée par trois conversions successives en 1884, en 1889 et en 1892, à 198 millions, les intérêts restant toujours au chiffre de 6 millions 307.000 francs mais tombant au taux de 3 o/o. La politique suivie par le gouvernement tunisien, toute de prudence, s'attacha

pendant longtemps à ne pas aggraver cette charge et ce fut la cause d'un temps perdu irréparablement pour la création de l'outillage économique de la Régence. Pendant dix ans, en effet, presque rien ne fut fait dans ce sens et les 290 kilomètres de chemins de fer existant lors de l'établissement du protectorat ne s'étaient accrus que de 12 kilomètres de voies ferrées nouvelles. A la suite des réclamations de la Conférence, qui se rendait compte de ce qu'une telle situation avait de préjudiciable pour l'avenir d'une jeune colonie, qui ne peut se développer qu'en améliorant ses moyens de transport, le gouvernement se décida en 1902 à contracter un emprunt dans ce but. Dès la session de mai 1900 la question figurait à l'ordre du jour de l'Assemblée ; ces études aboutirent à la loi du 30 avril 1902 qui autorise un emprunt destiné à l'établissement d'un second réseau de chemins de fer et qui fut, dit le Rapport officiel, un « événement capital. »

Cet emprunt de 40 millions était contracté dans l'intention de construire 600 kilomètres de nouvelles lignes. Il était autorisé par la France, mais non garanti par elle, ce qui constitue une différence complète avec le régime des anciens réseaux que la métropole avait garantis comme on le constatera en étudiant la question des travaux publics ; c'est à ce moment que celle des emprunts recevra par contre-coup tous développements utiles, puisqu'ils ont eu pour seul objet la création de l'outillage économique du protectorat.

Mais les travaux réalisés grâce à ce premier emprunt étaient loin de satisfaire les aspirations légitimes des colons, et c'est à différentes reprises et avec insistance qu'un nouvel emprunt fut réclamé par la Conférence en vue d'accélérer l'aménagement des voies de communication dans la Régence. Dès 1906 et dans une note du 1^{er} août annexée au projet du Budget de 1907, en réponse à ces sollicitations, M. Pichon, résident général, exposait tout un programme de grands travaux. Il faisait ressortir que l'exécution en était évaluée à 100 millions et demanderait dix ou douze ans. Sur ce chiffre les deux cinquièmes, c'est-à-dire 40 millions, pourraient être couverts par les excédents budgétaires, qui étaient assez élevés à cette époque. C'était donc un emprunt de 60 millions qu'il estimait nécessaire de contracter, et il affirmait qu'il pourrait le gager sans charges nouvelles pour le contribuable. Ce programme fut adopté et agrandi, si bien que ce fut sur 75 millions que porta le projet de loi déposé à la Chambre le 26 novembre 1906 et voté par le Parlement, puis promulgué à la date du 10 janvier 1907.

Mais, bien que supérieure aux premières évaluations du Gouvernement tunisien, la somme de 75 millions devint à son tour insuffisante. Dès la session de novembre 1909, la Conférence était saisie de l'impossibilité où le protectorat se trouvait de faire continuer les chemins de fer en construction avec les seules ressources fournies par les emprunts de 1902 et de 1907. Il fallut avoir recours à un nou-

vel emprunt de liquidation, tant pour achever les anciens programmes que pour compléter les réseaux déjà exploités. C'est en 1910 que l'Assemblée discuta cette opération, qui devait se chiffrer par la somme de 90.500.000 francs. Mais le Résident ne lui avait pas caché la nécessité de créer des ressources nouvelles par voie d'augmentation des impôts existants ou d'instauration de nouvelles taxes pour gager au moins 40 millions sur le nouvel emprunt ; c'est-à-dire qu'il lui fallait trouver un revenu annuel de 1.600.000 francs. La seconde fraction, de 20 millions, devait être gagée par la seule progression des recettes budgétaires, et la troisième l'était déjà par une redevance annuelle de 420.000 francs. Quant à la construction de la ligne de Tebourouk il faudrait attendre de trouver de nouvelles ressources dans l'augmentation du Budget ordinaire, avant d'y procéder.

La Conférence donna son approbation à ce programme et vota les nouvelles taxes nécessaires à sa réalisation ; conformément au projet du gouvernement, elle adopta le relèvement des droits de timbre, la réforme des droits d'enregistrement et l'élévation à 10/o du droit sur les mutations immobilières. Mais elle refusa d'instituer les droits de licence qu'on lui soumettait, et elle proposa de les remplacer par une augmentation des droits sur l'alcool, un relèvement du droit sur le contrôle de l'or, sur les cartes à jouer.

C'est en 1912 seulement, par une loi du 28 mars que cet emprunt fut autorisé, et la même année les

nouveaux impôts établis d'accord avec l'Assemblée pour le gage de l'emprunt furent mis en vigueur. Les 90 millions et demi furent divisés en deux parties : la première comprenait 72.350.000 francs destinés aux travaux urgents et devant être réalisés tout de suite ; la seconde, de 18.150.000 francs serait affectée à la construction ultérieure de la ligne Tunis-Teboursouk. On vient de voir, que d'accord avec la Conférence, la première tranche devait être gagée pour la plus grande partie par les impôts nouveaux. Or le gouvernement tunisien a réussi à le gager seulement par des plus-values de recettes, comme le montre le tableau ci-dessus reproduit, concernant le Budget de 1913.

C'est donc dans les meilleures conditions qu'avait débuté cette opération, le Crédit foncier de France ayant prêté les 72 millions requis à 4 o/o et au pair. Mais la guerre est survenue et a arrêté l'exécution de ce programme de 1912, qui n'est en conséquence pas encore achevé. Le prix de la vie ayant augmenté dans des proportions considérables, il est évident que les sommes qui lui sont affectées ne pourront suffire pour terminer les travaux en cours, et qu'il faudra recourir à un nouvel emprunt ; d'autant plus, le chapitre consacré à la période de guerre le montrera, que les Finances tunisiennes ont été gravement obérées par les dépenses supplémentaires auxquelles le protectorat a dû faire face pendant ces cinq dernières années, les recettes se trouvant au contraire en déficit.

§ 4. — *Les Banques.*

Voilà quelles sont les ressources de la Tunisie ; on verra plus loin comment elle les dépense. Mais avant d'abandonner l'étude des Finances proprement dites, une question se pose, que l'on ne peut laisser dans l'ombre, car elle a constitué une des grandes préoccupations de la Conférence, c'est celle du système bancaire de la Régence. Un pays jouissant de l'indépendance que lui confère le Protectorat ne pouvait rester indéfiniment, sous ce rapport, sous la sujétion de la métropole. De très bonne heure, dès la première session de la Chambre tunisienne en janvier 1892 cette question fut mise à l'étude ; et c'est un vœu qui revient souvent dès lors que celui tendant à la création d'une Banque d'Escompte et d'Emission en Tunisie. Les membres de la Conférence penchaient d'abord vers la solution consistant à y introduire une succursale de la Banque de France ou à défaut la création d'une Banque locale ; mais ils protestaient contre l'établissement possible d'une succursale de la Banque d'Algérie : ce fut pourtant le système qui prévalut et qu'ils adoptèrent plus tard.

C'est en 1904 seulement, et après de nombreux pourparlers que cette réforme fut accomplie. La Banque de France pressentie, avait refusé de s'établir dans la Régence parce que ses statuts l'empêchaient d'accepter le papier de commerce non revêtu de trois signatures. D'autre part il était difficile et

dangereux d'organiser de toute pièce une Banque spéciale à la région. Il devenait donc nécessaire de se tourner vers la solution si décriée autrefois. C'est ce qu'indiqua la loi du 5 juillet 1900 conférant dans son article 4 à la Banque d'Algérie, le droit éventuel d'établir une succursale en Tunisie, droit éventuel seulement, il faut y faire bien attention, car le Protectorat demeurerait libre de lui ouvrir ou non l'accès de la Régence.

Les pourparlers commencèrent alors et durèrent près de quatre ans. La Banque d'Algérie envoya d'abord un inspecteur à Tunis auprès des corps élus, puis près du Directeur des Finances pour discuter les conditions d'une entente possible. Il y rencontra un très bon accueil et après quelques discussions la Conférence consultative accepta la combinaison proposée, dont l'Administration assumait la responsabilité. De rapides négociations aboutirent au Décret beylical du 8 janvier 1904 qui confère à cette Banque le privilège de l'émission du papier-monnaie en Tunisie moyennant certaines conditions ; un Décret du Président de la République du 7 mai 1904 l'autorisa à bénéficier de ce Décret beylical. Les prestations que devait fournir cet établissement en contre-partie du monopole concédé, consistaient en une avance au protectorat, sans intérêts, de 100 millions, et en une redevance annuelle fixée à 66.666 francs pour 1905 — à 83.333 francs de 1905 à 1909 et à 100.000 francs ultérieurement.

En 1912, la Commission des Finances demanda

que l'avance fut accrue de 400.000 francs proportionnellement aux augmentations consenties au Gouvernement algérien par la Banque d'Algérie ; et elle lui demanda en outre de maintenir le taux de l'escompte en Tunisie, au chiffre pratiqué en Algérie, sans qu'il puisse y avoir plus de 10/0 de différence avec le taux pratiqué par la Banque de France. On verra au chapitre V de cette deuxième partie les modifications apportées à cette situation par les suites de la guerre.

Avant de laisser la question du régime bancaire en Tunisie, il faut signaler que c'est en 1906 seulement que se produisit l'établissement d'un Crédit foncier autonome, que la Conférence demandait pourtant depuis fort longtemps. Une société anonyme fut fondée en conséquence, et approuvée par un Décret du 8 décembre 1906. Mais cette institution subit une forte concurrence du fait de l'installation dans la Régence de succursales de la Compagnie algérienne et du Comptoir national d'escompte, et elle n'a pas la situation prépondérante qui serait nécessaire à un établissement de ce genre dans un pays neuf et agricole comme notre Protectorat de l'Afrique du Nord.

CHAPITRE III

Travaux publics

§ 1^{er}. — *Routes et Chemins de fer*

La politique suivie en matière de travaux publics en Tunisie a varié souvent depuis l'occupation, principalement en matière de voies ferrées qui en constituent la branche la plus importante, et qui ne sont par conséquent pas toutes sous le même régime. Ces expériences successives, que l'on peut aujourd'hui juger sur leurs résultats ont été faites non seulement sous l'influence de la Conférence consultative, mais aussi sous celle du Parlement français, et l'on peut trouver dans cette dernière circonstance des arguments en faveur de ceux qui repoussent toute intervention des Chambres métropolitaines, dans les affaires des colonies.

Pour reprendre les choses en l'état où elles étaient lors de l'occupation, répétons qu'à cette époque la Régence n'avait qu'un réseau de 290 kilomètres consistant dans la ligne de la Medjerdah, construite par une Compagnie privée en vertu d'une concession du Bey avec garantie d'intérêt de la part du gouvernement français. Dix ans après le traité du Bardo, le protectorat n'avait accru ce réseau que de 12 kilo-

mètres. On a peine à croire que l'Administration française ne se soit pas rendue compte de l'importance primordiale qu'il y a pour une colonie à construire des chemins de fer et des routes, et n'ait pas mieux compris le rôle d'une puissance civilisatrice dans un pays neuf. Sa pusillanimité reconnue en matière financière à cette époque, pourrait difficilement servir d'excuse à la grosse faute qu'elle a commise alors.

Dès sa première session la Conférence consultative s'inquiète de cette question vitale et attire sur elle l'attention du gouvernement, dont elle avait vu tout de suite qu'elle devrait secouer l'apathie en cette matière. Chaque année dès lors elle insiste pour la création de nouvelles lignes, et en 1893 elle obtient un commencement de satisfaction, avec la ligne de Djedeïda à Bizerte représentant 73 kilomètres et dont elle étudie elle-même dans une session extraordinaire, le tracé ainsi que le mode de construction et d'exploitation. L'année suivante, elle approuve le programme qui lui est présenté, et qui comprend 322 kilomètres de voies, reliant Tunis à Sousse, à Zaghouan, au Sahel, etc. ; et elle donne un avis favorable au tracé qui lui est soumis, comme étant le plus économique et susceptible du plus rémunérateur trafic dès le début. Ces travaux furent exécutés par la Compagnie Bône-Guelma à qui l'exploitation avait été concédée, moyennant certaines redevances ; cette exploitation ne commença qu'en 1899 et la lenteur de l'exécution est un des plus grands incon-

vénients de ce système, qui n'avait comme avantage que de ne pas grever le budget tunisien, ce à quoi tenait beaucoup, on le sait, l'Administration.

Un nouveau système, très intéressant, fut inauguré l'année suivante, en vue d'accélérer l'aménagement du réseau de la colonie. Il consista dans l'obligation qui fut imposée à une Compagnie concessionnaire de mines de phosphates, de construire une certaine longueur de voies ferrées suivant un tracé établi d'accord avec le gouvernement. Cette Compagnie était en l'espèce la Compagnie des Phosphates et des Chemins de fer de Gafsa, qui s'engagea, outre le paiement de redevances calculées sur le tonnage, à faire construire à ses frais 245 kilomètres de lignes reliant ses gisements au port de Sfax. Cette combinaison, très avantageuse pour la Tunisie, rencontra des oppositions de la part des parlementaires français (notamment MM. Pelletan et Berthelot), à la suite desquelles la construction de 200 kilomètres de nouvelles voies, projetée lors d'une nouvelle concession de mines, fut ajournée.

On eût alors recours à un troisième système qui aboutit à l'emprunt de 40 millions de 1902, pour la création de tout un réseau qui fut réalisée peu à peu : la ligne de Kalaa-es-Senam au Kef et à Tunis d'abord. Puis en 1905 on peut noter une activité toute spéciale ; elle tient à ce que le budget tunisien tendait à perdre son caractère exclusivement agricole pour en acquérir un nettement industriel, ce qui eut pour conséquence de décider la construction de lignes de

chemins de fer que le transport des voyageurs n'aurait pas suffi à faire vivre : 220 kilomètres de Kalaa Djerda à Tunis, reliant à ce port une troisième mine concédée à la Société des Phosphates de Kalaa Djerda ; une quatrième concession entraîna l'établissement de 240 kilomètres de voies reliant les gisements d'Aïn-Moulaès à Kairouan et prolongeant ainsi l'ancienne ligne de Sousse à Kairouan. Dans cette période les travaux furent effectués par la Compagnie Bône-Guelma, qui fut aussi déclarée concessionnaire de l'exploitation.

En 1907 la Tunisie se trouvait donc à la tête d'un réseau de 1.200 kilomètres dont 300 à voie large. Sans parler des lignes secondaires elle possédait trois lignes parallèles de près de 300 kilomètres, reliant ses régions minières les plus prospères et la frontière algérienne qu'elles avoisinent, à ses trois grands ports, assurés ainsi d'un trafic abondant ; — et cela sans grand sacrifice du protectorat. Pourtant son développement économique croissant nécessitait de nouvelles voies ferrées, et, comme on l'a vu plus haut, un second emprunt de 75 millions celui-là, fut contracté en 1907. Il était destiné à la construction de lignes dans les régions jusqu'alors déshéritées et à compléter celles déjà existantes : soit 102 kilomètres de Bizerte aux Nefzas et à Tabarka, 142 de Mateur à Nebeur, de Zaghouan à Bou-Ficha, de Sfax à Bou-Thadie, etc. A partir de cette époque, et cela est dû à l'intervention de la Conférence consultative qui avait émis des vœux tendant à la construction directe

par l'Etat de la ligne Bizerte aux Nefzas, c'est l'Etat qui fait effectuer directement les travaux, pour les remettre ensuite à la Compagnie Bône Guelma en vue de leur exploitation.

C'est alors qu'intervint, à la date du 15 mars 1910, une convention entre la France et la Tunisie, qui donnait à cette dernière pleine autonomie sur ses chemins de fer. Ce nouvel encouragement stimula le zèle de la Conférence qui approuva tout un programme, que la loi du 28 mars 1912, autorisant un troisième emprunt de 90 millions 500.000 francs, devait permettre de réaliser. Sur cette somme, 28.150.000 fr. étaient destinés à l'achèvement des anciens programmes ; 27.400.000 francs à compléter le réseau exploité et 34.950.000 francs à des lignes nouvelles qui devaient d'une part relier Metlaoui à Tozeur, Graïba à Gabès, Tunis à TebourSouk, et à la construction d'autre part d'une ligne électrique de Hammam-Lif à Tunis, dont les travaux furent commencés en 1914. Ce programme n'est pas encore terminé, par suite des obstacles amenés par la guerre, mais il est à prévoir qu'avec le retour de la paix cet effort, en vue de l'organisation d'un ensemble très complet de voies ferrées dans la Régence, sera repris et continué dans le sens qui a donné de si bons résultats.

Mais avant de terminer sur ce point, il faut apprécier les différentes attitudes, prises successivement par le gouvernement tunisien et la Conférence consultative, au sujet des méthodes de construction et d'exploitation de ces réseaux. Rappelons que le pre-

mier système comportait une concession de S. A. le Bey, avec garantie d'intérêt du gouvernement français, en faveur d'une Compagnie assumant la construction et l'exploitation : c'est celle qui eut lieu pour la ligne de la Medjerdah comprenant seulement 226 kilomètres.

Puis ce fut une loi métropolitaine qui concéda à cette Compagnie les mêmes droits, s'appliquant à un tracé approuvé par le gouvernement tunisien d'accord avec la Société, et dans les mêmes conditions, sans toutefois de garantie française.

Ces deux combinaisons avaient l'inconvénient de causer des lenteurs dans l'exécution, d'empêcher d'établir un très vaste programme, et de ne permettre de construire que des lignes où le transport des voyageurs et le trafic des marchandises devaient être suffisamment rémunérateurs. Elles ne pouvaient donc suffire à doter la Régence d'un réseau également reparti sur tout le territoire et pouvant servir à développer les industries naissantes du pays et à faciliter la pénétration de la civilisation dans les contrées reculées.

Une troisième combinaison pouvait répondre à une partie de ces reproches : c'est celle qui fut adoptée, lorsque fut imposée à la Compagnie des Phosphates de Gafsa l'obligation de construire à ses frais toute une ligne de voies ferrées reliant son exploitation à la mer et devant servir au trafic public. Elle présentait en outre l'immense avantage d'être très économique pour le protectorat, qui n'avait pas

à faire l'avance des dépenses de construction. Et il est regrettable que le Parlement français soit intervenu pour empêcher la continuation de cette politique et le retour de ce procédé, qui pouvait être précieux dans tous les cas analogues.

Ceci dit il est évident qu'il était d'application trop restreinte, pour que le programme de la Tunisie en matière de chemins de fer pût se limiter aux régions où l'on pouvait le mettre en œuvre, et, le développement de la colonie aidant, il fallait se tourner de toutes façons vers de plus larges méthodes. C'est alors qu'on eut recours dans une vaste mesure aux emprunts ; l'exécution des travaux fut assumée directement par la Régence, qui a reçu depuis 1910 pleine autonomie et qui est complètement maîtresse de ses chemins de fer maintenant. On ne pouvait attendre moins d'un pays dont la prospérité grandissait de jour en jour à la veille de la guerre, et on ne peut que louer la Conférence de l'énergie avec laquelle elle a mené sa campagne pour l'aménagement du réseau tunisien, ainsi que de la prudence financière avec laquelle elle a traversé ces différents stades, avant d'oser affronter une politique de plus grande envergure ; mais en regrettant encore qu'elle ait renoncé à imposer, dans le cas où elle était possible, l'application de la combinaison, pourtant si pratique, qui consistait à faire se décharger la Tunisie d'une partie des travaux nécessaires, sur les Compagnies minières, qui, toujours plus prospères, pourraient facilement assumer ce fardeau,

Pour compléter la question de la viabilité, il faut signaler l'effort considérable accompli pour la construction des routes. La Conférence s'est beaucoup occupée de cela, mais, si elle réclamait sans cesse l'achèvement du réseau routier, on relève pourtant en lisant les débats sur ce point, des traces de ses tentatives pour que la charge en retombe le moins possible sur la colonie française. C'est vers 1897 que ces discussions eurent lieu ; le régime des prestations ne pouvait s'appliquer en Tunisie parce qu'il n'y a pas de chemins vicinaux ; il ne pouvait y avoir que des taxes de routes, auxquelles les indigènes nomades échappaient. Pour remédier à cela, l'Administration les transforma en un supplément à l'impôt d'Etat de la capitation payé par les Arabes ; mais cet impôt nouveau était comme celle-ci non proportionnel et réduit à un abonnement uniforme de 3 francs, quelle que fût la situation du propriétaire. Au contraire les Européens payaient une triple taxe : sur les hommes (4 journées à 1 fr. 20), sur les voitures (6 francs par charrette) et sur les bêtes de somme (3 fr. 60 par cheval ou chameau et 1 fr. 20 par âne). On voit que cette situation était très défavorable à la population française, qui réclama par la voix de ses délégués la situation de l'Arabe le plus favorisé et qui obtint satisfaction.

Les impôts ne suffirent pas aux travaux nécessaires, et 12 millions sur l'emprunt de 1907 furent réservés aux routes. Le résultat de ces efforts est très satisfaisant, puisque la Tunisie qui ne comptait avant le

protectorat que deux routes, en possédait en 1901 1.850 kilomètres, en 1913 : 4 100, et en 1907 : 4.328, ce qui représentait une dépense totale de 47 millions de francs. Certains reprochent même à la Régence un excès de luxe, et ont émis le regret qu'elle n'eut que de trop beaux chemins : on ne peut souscrire à un point de vue aussi étroit, car il y a là sans doute une des causes les plus réelles de la prospérité du pays.

§ 2. — Ports

Les travaux publics exécutés pour l'aménagement des ports en Tunisie furent parmi les plus importants. Dans toute colonie c'est un facteur dont il faut tenir compte, mais dans celle-ci il se trouve que c'est un de ceux qui lui donnent le plus de valeur. C'en'est un secret pour personne, en effet, que Bizerte est appelé à prendre une prépondérance primordiale comme port militaire, et que le jour où il aura été organisé comme il convient, il remplacera avantageusement Toulon, et pourra donner à la France la maîtrise de la Méditerranée.

Mais sans avoir de vues aussi lointaines, et pour rester sur le terrain économique qui est le seul convenable ici, la Régence n'est pas moins bien pourvue de ports commerciaux. Dès 1888 Jules Ferry reconnut la valeur que présentait Bizerte, mais il craignait d'éveiller les susceptibilités de nos voisins méditerranéens en en préparant la fortification. Il eut donc l'idée de recourir à une Compagnie privée pour l'amé-

nager en port commercial, dont il espérait bien voir tirer tout le parti possible ultérieurement. Ce système fut encore employé ultérieurement pour les autres ports, avec l'approbation de la Conférence consultative, qui se montra très favorable à ce qu'ils fussent concédés à l'initiative privée. C'est en 1893 que le port de Tunis fut inauguré : il avait coûté 17 millions. En 1897 ce fut Sfax et en 1899, Sousse.

Le trafic y est aujourd'hui relativement important ; Tunis tient naturellement la première place, puis viennent Sfax, Sousse, Bizerte (qui est surtout un port militaire maintenant), Gabès, etc. Le mouvement a beaucoup augmenté dans ces ports, à partir de 1904 jusqu'à la veille de la guerre ; et cela se conçoit aisément, puisque c'est l'époque où l'industrie commençait à jouer un rôle dans la Régence, les exploitations minières en particulier étant au début de leur rendement. Nous relevons en effet en 1904, dans la statistique officielle, les chiffres suivants pour le mouvement total des ports tunisiens : 25.440 navires y sont entrés, jaugeant ensemble 6 millions 080 937 tonnes et apportant, outre 1.272.534 tonnes de marchandises, 127.975 passagers et 46.291 têtes de bétail. Or en 1912 ces chiffres ont plus que doublé.

Il faut encore signaler qu'en 1902 avait eu lieu le rachat de la Compagnie des Ports, que suivit une réduction des taxes de ports, afin de faciliter le développement du commerce extérieur. Néanmoins

les ports maritimes entrent actuellement, comme on l'a vu, pour une grosse part dans les revenus du Protectorat ; et c'est d'autant plus heureux que c'est la preuve, et comme la pierre de touche, de son accroissement industriel.

CHAPITRE IV

Administration

§ 1. — Colonisation

Les matières qui sont examinées par la Conférence consultative, au titre de l'Administration, et qui sont réservées à la Commission qui porte ce nom, sont très nombreuses, puisqu'elles comprennent toutes les questions ne trouvant pas leur place sous les deux autres rubriques ; le chapitre premier les a d'ailleurs passées en revue et on n'examinera un peu attentivement ici que les quelques points d'un intérêt spécial par la Tunisie et auxquels son Assemblée consultative s'est de préférence attachée. Parmi ceux-ci, les discussions sur la colonisation l'ont, comme il fallait s'y attendre, tout particulièrement occupée, et elles ont soulevé parfois des polémiques passionnées.

C'est une question très complexe en effet que celle de la colonisation et qui donne naissance à diverses sortes de problèmes. Si on l'envisage au point de vue du personnel colonisateur, on peut se demander, en tenant compte de la nature de la colonie, de son sol, de son climat et des circonstances politiques et ethnographiques, quelle sorte de gens il faut y attirer et

encourager à s'y établir, petits ou grands colons, et dans ce cas à quelle main-d'œuvre il faudra recourir, et s'il n'y a pas lieu de protéger l'élément national contre les immigrants de provenance étrangère. Ensuite il faut s'occuper de l'objet de cette colonisation, c'est-à-dire du sol, de ses ressources, tant agricoles qu'industrielles ; les premières de celles-ci soulèvent le problème du régime des terres et de l'établissement d'une loi foncière, et celui de l'expropriation et des concessions de terre, qui lui est connexe ; à propos de l'industrie se place la question de l'exploitation des mines et des carrières en régie ou par concession.

Enfin tout administrateur colonial doit envisager tout un système de mesures propres à encourager et à faciliter la colonisation : mesures de propagande et de publicité pour attirer des capitaux et des bras dans le pays, création d'écoles, de jardins d'essai et d'offices de renseignement pour suppléer à l'inexpérience des colons, organisation d'un Crédit agricole pour parer aux aléas résultant fréquemment de l'inégalité des récoltes annuelles. C'est donc un rôle très complexe et très divers que celui qui incombe à l'Administration comme aux Assemblées qui président aux destinées d'une colonie. Le gouvernement tunisien a été dans une mesure très large soutenu par la Conférence consultative, qui lui a aidé à l'assumer et la plupart de ces points ont été, grâce à cette féconde collaboration, réglés d'une manière très satisfaisante pour la Régence.

La controverse qui s'est élevée à différentes reprises au sujet du faible développement en Tunisie de la petite colonisation française, est celle qui a passionné le plus vivement l'opinion publique. Le rôle des représentants tunisiens a été vivement critiqué à ce sujet, notamment au Parlement français : c'est en 1905, M. Chautemps, qui accusait leur majorité constituée par le parti de M. de Carnières, d'avoir fait obstacle à la petite colonisation, pour répondre à leur conception d'une Tunisie ploutocrate ; c'était quelques années avant, en 1901, M. Berthelot, qui prétendait que la Régence était livrée à la colonisation capitaliste et qu'elle était la chose de quelques groupements financiers. Dans un article du *Temps* du 17 octobre 1904, M. G. Hanotaux reprend à son tour cette idée. M. Jules Saurin, un des grands propriétaires de la Tunisie, qui s'y est fait l'apôtre de la colonisation, étudie lui aussi cette question, mais il la lie avec celle de l'immigration sicilienne, ce qui constitue un point de vue un peu différent : avant de savoir s'il convient de réserver aux Français une place prépondérante dans la petite colonisation, il faut d'abord savoir si celle-ci est possible.

Or il est un fait certain, c'est que la colonisation importante, capitaliste, paraît avoir réussi en Tunisie tandis que les entreprises des petits cultivateurs n'ont pas eu de résultats très satisfaisants. C'est une difficulté tenant aux circonstances physiques et non aux tendances politiques et c'est à tort qu'on a incriminé à ce sujet des hommes comme M. de Carnières,

qui tout en ayant des idées un peu arrêtées parfois, était trop patriote pour entraver le développement de l'influence française et la prospérité de la colonie, par les menées qu'on lui attribuait. Il est assuré que le colon tunisien doit avoir des avances relativement fortes, car les travaux d'aménagement sont plus coûteux qu'en Algérie par exemple et la Tunisie est un pays encore trop nouveau pour avoir des moyens de transport pénétrant suffisamment toutes ses parties ; enfin les récoltes sont très irrégulières. Le résultat en est que 52 o/o des Français habitent les villes et que 28 o/o seulement sont agriculteurs.

Cette situation a de graves inconvénients, surtout pour ceux qui veulent faire de la Régence une colonie de peuplement. C'est une tendance qui s'affirme chaque jour d'avantage ; mais autrefois la formule de M. Leroy-Beaulieu, la considérant comme une colonie d'exploitation, était classique. M. Massicault, allant plus loin, avait répondu au toast que venaient de lui porter les colons de Khanguet-el-Hadjez : « La Tunisie n'est pas une colonie, c'est une possession politique que la France a jugé bon d'occuper comme un glacis protecteur à l'est de l'Algérie. La Régence pourrait tout aussi bien remplir ce rôle si aucun colon français n'y était installé ». Mais aujourd'hui, M. Leroy-Beaulieu lui-même revient en arrière car dans la dernière édition de son étude sur « les peuples colonisateurs » il considère ce pays comme une colonie mixte ; l'opinion publique a évolué et y voit maintenant une colonie de peuplement.

Peut-être ce nouvel état d'esprit n'est-il pas dû uniquement à des raisons économiques, mais tient-il aussi à des causes politiques. En effet, les inconvénients pouvant résulter d'une trop faible extension de l'agriculture, si elle reste réservée à quelques grands propriétaires, se doublent de ceux du péril italien. C'est une question qui a beaucoup préoccupé les colons que celle de l'invasion sicilienne ; les immigrants de cette nation deviennent toujours plus nombreux et l'on trouve dans les villes des quartiers entiers peuplés par eux ; ils constituent une main-d'œuvre économique et les petites propriétés agricoles sont presque toutes entre leurs mains. Mais s'ils rendent des services par leur activité, il ne faut pas compter sur leur assimilation possible, car très rares sont ceux d'entre eux qui s'établissent dans la Régence sans esprit de retour. D'autre part, ces étrangers n'apportent pas toujours un esprit très désintéressé et ne s'abstiennent pas de toute propagande politique. Le seul moyen de neutraliser et d'arrêter ce mouvement d'expansion exagérée serait de lui opposer un mouvement analogue venant de la métropole. C'est dans ce but que certains voudraient favoriser le peuplement français.

M. P. Bourde, qui fut longtemps Directeur de l'Agriculture en Tunisie, s'est occupé de ces questions avec le plus grand zèle. Dès 1902, après une enquête faite d'accord avec la Conférence, il amenait celle-ci à créer un fonds de colonisation devant servir à la publicité en France, à l'organisation de ventes

de terres domaniales et à la création d'un service de renseignements. La partie la plus importante de ce programme était celle consistant dans les concessions de terres suivant le système de Wakefield ; mais la dotation destinée à la faire fonctionner était trop maigre, car elle ne comptait que 1.500.000 francs à répartir par annuités et les résultats furent peu considérables. En réalité, on peut dire que cette tentative échoua comme celle faite quelques années avant, par MM. Barchon et Brandely, qui avaient essayé d'implanter en Tunisie une colonie de pêcheurs bretons, qui se démembra rapidement.

La Conférence ne s'est pourtant pas désintéressée du problème. Elle a tenté de le résoudre en étendant le lot des terres domaniales dont la vente est possible, et dernièrement encore, elle a permis la concession d'un superbe domaine du Sud, les Sialines, près de Sfax, planté en oliviers.

Mais cela ne suffit pas : il faut fournir des fonds aux colons, car il en faut beaucoup là-bas. C'est même pourquoi il n'est pas rare de rencontrer deux ou trois amis qui se sont associés pour la culture en commun de leurs domaines. C'est là qu'intervient le rôle du Crédit agricole, qui a été très bien organisé, sur les instances et d'après les études de l'Assemblée de Tunis.

Ces concessions ne constituent qu'un des moyens d'acquérir des propriétés ; et dans les autres modes aussi il y avait lieu de réglementer. En effet, une colonie ne peut se développer que si elle jouit d'un

régime foncier stable, qui puisse donner toute sécurité aux immigrants. C'est ce qui a été compris tout de suite en Tunisie par M. Cambon, qui, dès le 11 janvier 1885, la dota d'une Loi foncière suivant le système de l'Act Torrens (1). Bien que n'ayant pas eu à intervenir dans sa confection, la Conférence réclama et obtint quelques modifications au procédé de l'immatriculation, qui tendaient notamment à apporter plus de rapidité dans les opérations de bornage et dans les délais d'opposition.

Cette Loi foncière avait eu encore le grand avantage de réglementer la « chefaa », c'est-à-dire toute une catégorie de droits de préemption qui permettaient à toutes sortes de gens (les voisins notamment) de faire annuler une vente une fois conclue ; et de réglementer l'« enzel » en organisant les habous. Ces biens de mainmorte, publics ou privés, M. Cambon avait obtenu qu'ils fussent mis en adjudication, moyennant le paiement d'une rente foncière

1. L'Act Torrens, promulgué pour la première fois le 2 juillet 1858 dans l'Australie méridionale, a pour but d'instituer un régime stable de la propriété foncière, régime dont le principal caractère est d'être facultatif dans son application qui est subordonnée au désir exprimé par le propriétaire. Celui-ci adresse à l'Administration de l'Enregistrement une demande accompagnée de ses titres de propriété ; un délai assez long (six mois) court après les publications utiles, pour permettre aux contestations de se produire. Puis l'Administration détache d'un registre à souche les titres de propriété définitifs avec mention des charges qui les grèvent ; ces titres sont transmissibles par simple endossement. Les contestations qui pourront s'élever désormais ne pourront donner lieu qu'à des actions personnelles, mais non à des actions réelles.

perpétuelle inaliénable versée à l'Administration des habous, rente très faible, de 5 à 10 francs par hectare, et qui s'appelait l'enzel. De ceci l'Assemblée tunisienne s'est souvent inquiétée; bien que ces propriétés eussent diminué notablement, passant de 1.500.000 hectares en 1899 à 30.000 seulement avant la guerre, elles portent ombrage aux colons français, qui préconisent leur rachat. C'est même une des questions qui a provoqué les premiers conflits entre la section française et la section indigène pendant le court essai de travail en commun qui eut lieu de 1907 à 1910 (1), et il faut bien reconnaître qu'ici les délégués français ont fait preuve d'une précipitation et d'un manque de déférence aux usages locaux très regrettables.

La Loi foncière de 1885 comprenait encore d'autres dispositions intéressantes : elle supprimait toutes les hypothèques générales et occultes et réglementait strictement les hypothèques légales (certains voudraient même sur ce point nous proposer la Tunisie comme modèle). En outre, elle plaçait sous la juridiction française les propriétés qui se soumettraient à ses règles, et elle instituait un tribunal mixte composé de deux magistrats français et de deux Musulmans, et présidé par un juge français, pour connaître de toutes les affaires d'immatriculation dans les cas

1. Elle fut suivie de celles de l'enseignement indigène, de l'extension de la justice française aux Israélites, et de la réforme de la medjba.

intéressant à la fois des Musulmans et des Français. La Conférence est intervenue encore à ce propos, touchant l'organisation du tribunal mixte ; elle a fait créer des audiences foraines et elle a obtenu les modifications du Décret de 1903.

Elle a préconisé également diverses mesures destinées à étendre la publicité en faveur de la Tunisie, comme la construction d'un pavillon à l'Exposition de Londres (1908) et la création d'un office de renseignements tunisiens ; ou à l'éducation du colon : champs d'expériences agricoles, Ecole coloniale d'agriculture ; ou enfin à la protection des campagnes : police rurale, service sanitaire et vétérinaire.

§ 2. — *Industrie et commerce*

L'Agriculture n'est pas l'unique source des richesses de la Tunisie. Sans doute « le grenier de Rome n'a pas pour toujours disparu » (1) et nous possédons là une contrée extrêmement riche, dont l'essor doit être plus rapide que celui de l'Algérie, et où les cultures européennes, le blé, l'orge, la vigne et l'olivier réussissent également bien. Le sol étant plus généralement fertile, il y a peu de nomades ; et le régime courant des terres est celui de la propriété individuelle, ce qui facilite l'acquisition des propriétés par les Européens, et par conséquent l'introduction du progrès et des nouvelles méthodes agricoles. Il y a

1. P. Leroy-Beaulieu, *Des Peuples colonisateurs*.

donc beaucoup à faire et beaucoup à attendre au point de vue de la culture du sol. De plus d'immenses forêts, de chênes lièges en particulier, pourraient être développées ; il faut pourtant reconnaître que jusqu'ici les espoirs que l'on fondait sur cette exploitation n'ont pas été réalisés, mais cela tient sans doute aux conditions dans lesquelles elle a été faite.

La Régence possède en outre une fortune considérable dans son sous-sol, et ses mines qui, avant la guerre, voyaient leur rendement s'accroître chaque année, font augurer le plus brillant avenir. On y trouve en effet des mines de zinc, sous forme de calamine, et de plomb, dont une partie est déjà exploitée par des compagnies prospères, notamment celle de la Vieille Montagne ; les concessions les plus importantes sont celles de Djebba, de Djebel-Kessas à 25 kilomètres de Tunis, et de Khanguet Kef tout près de Beja. Il y a aussi des mines de fer, de cuivre et de manganèse.

Mais les plus riches gisements sont ceux de phosphates ; ils ont 60 o/o de leur teneur en phosphates tribasiques de chaux, ils sont énormes et d'une exploitation aisée et rémunératrice. La première concession accordée a été en 1899 celle du Metlaoui à la Compagnie des Phosphates de Gafsa, moyennant une redevance pécuniaire et l'obligation de construire un chemin de fer public à ses frais pour relier son exploitation au port de Sfax ; ces conditions ont été discutées par la Conférence à qui le mérite en revient. En 1900 les phosphates de Kalaa-

es-Senam entre le Kef et l'Algérie furent concédés à leur tour; puis une troisième Société obtint les phosphates de Kalaa-Djerda. Grâce à leurs prestations on a pu relier le Kef au port de Tunis par un chemin de fer de 200 kilomètres. Enfin en 1905 la concession des phosphates d'Aïn-Moulaès a permis de prolonger la ligne existant entre Sousse et Kairouan.

Grâce à ces concessions, on l'a vu à propos des travaux publics, la frontière algérienne près de laquelle elles sont situées a pu être reliée aux trois principaux ports tunisiens par trois voies ferrées parallèles, sans sacrifice du Protectorat. Mais de plus le domaine bénéficie de par leurs seules redevances d'un revenu qui en 1913 atteignait déjà 2 millions et qui devait, et devra, lorsque l'exploitation du temps de paix aura repris, s'accroître considérablement.

Ces compagnies payaient en effet à l'Etat un droit de 1 franc par tonne jusqu'à 150.000 tonnes, de 0 fr. 65 pour les 100.000 tonnes suivantes, et de 0 fr. 30 ensuite. Une crise s'étant produite en 1909, qui atteignit rudement les Phosphates du centre, une nouvelle convention intervint avec la Compagnie de Gafsa, à qui quelques avantages furent accordés, pour obtenir qu'elle relevât ses prix au tarif imposé par le coût de production à ses concurrentes. Toutes ces mesures sont très sages, et il faut féliciter le gouvernement et les représentants de la population, qui ont su tirer un parti si habile de la richesse minière

de la Régence, en souhaitant que cette partie de l'industrie extractive continue à acquérir le développement qu'on est en droit d'attendre. Ajoutons qu'en 1910 un projet de législation minière a été discuté et voté par la Conférence, mais ne semble pas avoir reçu force d'application de la Résidence.

Etant donné la vitalité de cette industrie naissante et celle de l'agriculture, il faut nécessairement qu'il y ait en Tunisie un assez fort mouvement commercial. Comme tous les pays neufs elle importe beaucoup pour les besoins de son outillage économique, et parce qu'il y a des quantités de produits manufacturés qu'elle ne fabrique pas elle-même ; elle exporte les denrées fournies par la culture dans de larges proportions : céréales, vins, huiles, etc., et les produits de son industrie extractive : fer, zinc, et surtout phosphates. Les chiffres sont éloquentes par eux-mêmes et montrent une progression constante et très appréciable avant la guerre. Naturellement depuis le début des hostilités ils ont subi une forte diminution du fait des difficultés du fret, de la rareté de la main-d'œuvre, et plus encore des prohibitions de sortie et d'importation.

Pour l'importation et l'exportation totalisées, les statistiques donnent les chiffres suivants pendant ces quarantes dernières années. En 1875 elles s'étaient élevées à 27 millions, en 1880 à 38 millions. Après l'établissement du Protectorat le mouvement de hausse s'accroît et en 1890 elles étaient de 81 millions. Mais la Loi douanière de 1890 amène une baisse

momentanée et l'année 1891 ne marque que 17 millions. Mais la hausse reprend de plus belle, en 1898 on a 97 millions ; en 1900, 104 millions ; en 1904, 160 millions ; enfin en 1913, 322 millions. La première année de guerre est en déficit de 100 millions sur ce dernier chiffre ; mais une légère hausse se manifeste dès 1917.

On se rendra mieux compte de l'importance de ces sommes en les comparant avec le commerce de l'Algérie, dont elles représentent le quart, ce dernier pays ayant bien une population quatre fois plus nombreuse, mais étant trois fois plus âgé. Il faut remarquer en outre que contrairement à ce qui se passe dans des colonies aussi récentes, depuis 1910 déjà et régulièrement jusqu'en 1914, cet essor n'ayant été arrêté que pour les nécessités de la Défense nationale, les exportations dépassaient chaque année les importations. A quoi attribuer ce développement si rapide ? D'une part, répétons-le, aux tarifs douaniers très faibles (trop, dit-on parfois), surtout à l'exportation ; aux facilités de transport données par le réseau ferré et l'aménagement de plusieurs grands ports ; enfin et surtout, au développement de l'agriculture et de l'industrie minière qui assurent à ces derniers un trafic assez fort. Et de tout cela une grande part de l'honneur revient à la Conférence consultative, on a pu s'en assurer.

Celle-ci s'est en outre préoccupée de favoriser le commerce intérieur en créant des écoles professionnelles, des Chambres de commerce réparties dans

toute la Tunisie ; en donnant des primes d'encouragement à l'industrie. C'est elle qui dès sa première session a demandé l'adoption du système métrique pour les poids et mesures de la Régence.

Enfin, et c'est le point le plus important dans une colonie où la main-d'œuvre est rare, elle a d'une part cherché à faciliter l'introduction de travailleurs français dans la colonie, et se plaçant à un autre point de vue, elle a essayé d'établir un programme de lois ouvrières, inspirées des principes suivis en France, mais adaptées aux conditions particulières du pays. Dès 1896 elle a provoqué la constitution d'une Commission du Travail pour l'étude de l'organisation de la main-d'œuvre. Mais ce n'est que vers 1905 que la question ouvrière se posera avec acuité. Tout un ensemble de grèves locales donna naissance à un mouvement profond de l'opinion publique ; il se traduisit à la session suivante de la Conférence, par une motion adoptée à la majorité et concluant à la nécessité de permettre aux ouvriers de s'associer pour défendre leurs intérêts professionnels, et demandant en conséquence l'application en Tunisie de la Loi du 27 mars 1884 sur les syndicats.

C'était une question délicate, parce que le fond de la main-d'œuvre du protectorat est étrangère ; elle est composée de Siciliens, de Calabrais, de Kabyles, de Marocains, même de nègres du Fezzan, mais de très peu de Français. On avait préconisé pour l'adaptation des lois ouvrières la création d'un Conseil supérieur du Travail (comme celui qui existe chez nous près

du Ministère du Commerce) et composé d'un nombre égal de patrons et d'ouvriers. Le gouvernement tunisien, vivement pressé, prit l'engagement d'instituer une Commission pour la préparation d'une législation libérale dans ce sens, et un arrêté résidentiel fut pris en conséquence le 25 juillet 1905, nommant président de cette Commission le Résident lui-même, et membres : le Procureur de la République, le Président du Tribunal de Tunis, trois chefs de service, quatre membres de la Conférence pris dans le deuxième et le troisième Collèges, et quatre membres choisis par les ouvriers de Tunis.

Après les travaux de cette Commission l'Assemblée consultative reprit la question, et elle émit le vœu, en novembre 1907, de la voir enfin aboutir. Deux Décrets furent promulgués dès juillet 1908 concernant le repos hebdomadaire et les accidents du travail. Mais la Conférence alla jusqu'au bout de la réforme en adoptant un peu plus tard le rapport d'un de ses membres, M. Communaux, sur les Lois ouvrières à promulguer en Tunisie, et comprenant outre des réformes sur les accidents du travail et le repos hebdomadaire, l'institution de Conseils de prud'hommes et de syndicats professionnels. Ajoutons que depuis la guerre, elle a eu encore à s'occuper du sort des ouvriers, et qu'elle a encouragé le système des indemnités de vie chère, comme dans la métropole.

§ 3. — *Les grands services publics*

Tout était à créer en Tunisie sous ce rapport, et de plus il fallait faire accepter aux indigènes certaines de ces institutions qu'une longue pratique rend toute naturelle aux Européens, mais qui étonnent et effarouchent des hommes peu civilisés ; il fallait aussi les adapter aux conditions spéciales du pays. Pour l'Office postal il n'y avait pas de difficultés. On a déjà signalé l'initiative de la Conférence consultative qui fit établir entre la France, la Corse et la Tunisie des courriers postaux réguliers, et qui fit étendre à la colonie l'organisation de la Caisse d'Epargne. Elle eut aussi assez peu à s'occuper de la Justice, qui avait été réglementée dès 1883 lors de la suppression des Juridictions consulaires ; les vœux qu'elle a formés pour la création d'une Cour d'appel à Tunis, ainsi que pour celle d'un Tribunal de commerce n'ont jamais abouti. La justice française n'étant applicable qu'aux Européens, elle a été saisie de réclamations des Israélites tunisiens, qui demandaient à être soumis à la juridiction française, et en faveur desquels une partie de ses membres s'est déclarée. Enfin, à propos de la Loi foncière, on a vu qu'elle s'est intéressée spécialement au tribunal mixte.

Mais les principales questions qu'elle a soulevées au sujet des services publics, ont été celle de l'Enseignement, surtout de l'Enseignement indigène qui a donné lieu à de violentes polémiques, et celle de

l'Assistance et de la Prévoyance dont elle s'est activement occupée.

L'Enseignement à l'usage des Européens a été organisé de bonne heure dans la Régence. Outre de nombreuses écoles primaires, Tunis possède avec le Lycée Carnot un établissement d'enseignement secondaire qui a beaucoup de succès (en 1904 il était fréquenté par 800 élèves et par 1.250 en 1917). La concurrence faite à ces écoles officielles par les établissements privés, italiens notamment, était et est encore assez considérable, puisque les statistiques relèvent qu'un sixième des enfants les fréquente. La Conférence consultative ne s'est pourtant inquiétée de cette partie de l'Instruction publique, qu'à l'occasion des méthodes pédagogiques et des relèvements de traitement du personnel.

Mais la question litigieuse et plus délicate à résoudre, est celle de l'Enseignement indigène. Quelques écoles primaires arabes furent créées d'assez bonne heure (il y en avait 800 en 1904) ; en outre Tunis est pourvu d'un Collège arabe, le Collège Sadiki, et d'une Ecole normale indigène, le Collège Alaoui. Mais il n'y a rien dans les autres villes, presque rien dans les campagnes. Faut-il établir l'enseignement primaire pour tous les indigènes comme pour tous les Français ? ; voilà le principe qu'il faut débattre. La tradition française, fidèle à la conception de mission civilisatrice que doit remplir la nation protectrice, répond : oui. Au contraire, ceux qui considèrent la Tunisie comme une colonie d'exploitation se refu-

sent à l'admettre. Ils prétendent d'abord que la population indigène refuse la civilisation qu'on lui apporte, ou tout au moins qu'elle ne s'en soucie pas ; — la fausseté de cette assertion a été démontrée par M. Albin Rozet qui, en 1907, a lu à la Chambre une pétition des habitants de Kairouan, demandant à avoir des écoles. Une objection plus grave est celle qui se base sur la charge qui en résulterait pour le budget de la colonie ; — mais puisque les indigènes contribuent aux recettes, n'est-il pas juste qu'ils profitent des dépenses ?

Si peu justifiable que soit donc cette dernière attitude, c'est pourtant celle que la Conférence ou tout au moins sa section française a adoptée, en se prononçant dans un vote très fâcheux, en 1907, contre l'enseignement aux indigènes. Il est d'autant plus regrettable de relever cette faute dans la ligne de conduite des représentants français, qu'ils nous avaient habitués à une plus grande modération, et à un sens plus équitable de la part à laquelle chacun des éléments de la colonie a droit. Il semble que ce soit le seul reproche important que l'on puisse faire à cette Assemblée, qui au cours de trente années d'exercice a témoigné d'un labeur et d'une bonne volonté remarquables. Faut-il attribuer ce vote à un parti pris de parti ? Il apparaît plutôt qu'il ne faille y voir que le résultat d'un mouvement de mauvaise humeur dû aux circonstances qui ont précédé la discussion.

Il faut rappeler brièvement les faits ; mais on peut

remarquer cependant tout d'abord, qu'il a fallu que les indigènes soient admis à la Conférence pour que la question de l'instruction des Arabes soit posée dans toute son étendue ; et encore fut-ce par ces nouveaux membres. Leurs collègues français, qui avaient protesté contre l'adjonction de ceux-ci à leurs réunions, entamèrent le débat avec le ferme propos de se refuser à toutes réformes proposées dans l'intérêt des Musulmans. C'est ce qui explique qu'à deux voix de majorité l'Assemblée se soit décidée contre l'extension de l'instruction indigène. M. Chailley, dans une interpellation de 1907, appela à la Chambre de cette décision qui était en contradiction flagrante avec la politique de la métropole, appelée politique d'association et que le Parlement confirma dans son vote du 7 décembre qui suivit cette interpellation.

La question revint donc devant la Conférence ; mais elle se pose maintenant sous un autre aspect : puisqu'il faut leur en accorder un, quelle sorte d'enseignement donner aux indigènes ? M. Zaousche déposa une motion en faveur de l'enseignement franco-arabe, qui fut repoussée. Les écoles seront donc spéciales aux Musulmans, mais de plus l'instruction se servira aussi de méthodes particulières, car en 1908 l'Assemblée se prononça, pour eux, en faveur d'un enseignement professionnel, surtout agricole, et complété par l'institution de jardins scolaires dans les écoles rurales ; et pour cela, sur un rapport très convaincant de M. Fitoussi un relèvement de crédits

fut accepté. L'instruction scolaire peut même être remplacée dans une large mesure, par un apprentissage industriel, commercial ou agricole. C'est une très heureuse solution, mais qui est appliquée avec une trop grande parcimonie, et il faut prier Messieurs les représentants de la Tunisie d'accorder, après la guerre, de grosses sommes afin de dispenser aux indigènes, qui l'ont si loyalement défendue aux jours de danger sans la bien connaître, la civilisation dont le premier degré est l'instruction primaire.

Enfin la Conférence consultative a eu à examiner l'organisation des œuvres d'Assistance et de Prévoyance tant publiques que privées.

Dès 1899 ses vœux en matière d'Assistance publique ont été réalisés, par des mesures assurant un budget suffisant aux diverses sociétés privées qui restent chargées de distribuer des secours provenant soit de l'initiative individuelle, soit des nouvelles ressources mises à leur disposition par le gouvernement. Des hôpitaux régionaux ont été créés grâce à elle ; elle a étudié les projets de réglementation du service sanitaire et de la pharmacie. Enfin signalons une innovation très intéressante : la création d'un corps d'auxiliaires indigènes médicaux, qui fut effectuée en 1903, institution qui a rendu de grands services.

Quant aux organismes de prévoyance, c'est aussi avec l'assentiment des délégués de la population qu'ils ont été établis. Un Décret, du 20 janvier 1898, autorisa la création d'une Société de Prévoyance des

fonctionnaires et employés tunisiens pour leurs pensions de retraite. La Conférence a obtenu en 1905 le remboursement des retenues aux sociétaires cessant leurs fonctions administratives, même lorsqu'ils ne comptent pas dix ans de sociétariat.

En 1907, sous l'impulsion du Résident général, M. Alapetite, elle adopta la création de sociétés indigènes de prévoyance, qui se proposent quatre buts différents :

1° Des prêts en argent ou en nature pour les ensemcements et l'amélioration de l'outillage agricole ;

2° Des secours en cas de maladie, d'accidents ou d'épizooties.

3° Des assurances collectives contre l'incendie et la grêle.

4° Des associations coopératives d'achat et de vente.

Un Décret de 1911 a très heureusement complété ces dispositions en autorisant ces sociétés à contracter des prêts hypothécaires. Elles fonctionnent déjà très utilement. Enfin en 1913 la Conférence a examiné la création d'un système de retraites pour le personnel ouvrier des monopoles.

A cet égard là encore, par conséquent, la Tunisie n'est pas restée en arrière et elle a eu à cœur de faire bénéficier ses sujets de tous les progrès innovés en Europe.

CHAPITRE V

Rôle de la Conférence consultative pendant la guerre de 1914 à 1919.

Il ne reste plus qu'à examiner brièvement quel a été le rôle de la Conférence consultative pendant les cinq années de guerre qui ont suspendu presque partout les conditions normales d'existence, et qui ont amené des difficultés si considérables et posé de si graves problèmes. Ce rôle se résume en quelques mots : les premières années en de très courtes sessions (d'un jour seulement) et une pour chaque année, elle s'est contentée d'adopter un budget établi sur les prévisions de 1914 par le gouvernement tunisien, qui faisait des prodiges pour lui conserver un équilibre apparent. Puis les dépenses augmentant et les charges devenant plus lourdes il a fallu chercher des ressources pour y faire face et l'Assemblée a collaboré très activement à ce travail, à l'occasion duquel elle a pu reprendre une partie de ses prérogatives, notamment celles qui lui confèrent le droit d'émettre des vœux.

En 1914 la Résidence lui a proposé un budget calqué sur celui de l'exercice précédent. L'année avait été très mauvaise par suite d'une sécheresse persis-

tante, sur quoi la guerre survenant, les recouvrements s'étaient faits d'une manière très insuffisante. Il était donc impossible d'admettre pour 1915 aucune prévision supplémentaire de recettes et corrélativement de prévoir aucune nouvelle dépense, tant comme réforme que comme grands travaux.

Grâce à cette prudente politique et à une récolte plus favorable qui permit aux cultivateurs de se libérer de l'arriéré de leurs dettes, cet exercice put se solder avec un excédent de recettes apparent ; c'est-à-dire qu'il était en réalité déjà totalement engagé, puisqu'il représentait seulement des dépenses prévues non encore réalisées.

C'est la même méthode qui, depuis 1914, sera suivie à la Conférence pendant toute la guerre : Une séance plénière dans chaque section ouvre la session ; puis après les formalités d'usage la Commission des Finances se réunit et discute le budget sur lequel elle prépare un rapport dont les conclusions seront ensuite votées par l'Assemblée après un court débat et de rares modifications. Ajoutons que tous les membres peuvent assister aux réunions de la Commission. Le seul reproche que l'on ait pu faire à ce système très expéditif et qui a le grand avantage de supprimer toute tendance à laisser dégénérer les séances en palabres politiques, vise ce fait qu'il ne reste pas trace des discussions de la Commission puisque les procès-verbaux n'en sont pas publiés. C'est un petit inconvénient, à côté de l'attitude toute de dignité et de travail efficace qu'il a

imposée aux représentants tunisiens, pendant une période où les libertés individuelles devaient le céder à l'ordre social.

C'est un budget identique qui va encore être adopté, au moyen de la même procédure, pour l'exercice 1916. En le présentant le gouvernement tient à fournir quelques explications à la Tunisie sur les principales mesures qu'il a dû prendre au cours de l'année. Il cite d'abord, avec une fierté légitime le chiffre de 36 millions, comme représentant la participation de la Régence à l'emprunt de la Défense nationale, somme se répartissant par moitié entre les particuliers et l'Etat, qui a naturellement souscrit en échangeant son portefeuille 3 o/o contre les nouveaux titres. Puis il rend compte de la création qu'il a faite en 1914 d'un « compte du ravitaillement » dont il vient de porter le fonds à 30 millions et qui est destiné à fournir des avances, à contracter des marchés avec l'Intendance pour donner du travail à la population ouvrière, à organiser le crédit et enfin au ravitaillement de la population proprement dit.

La même procédure est encore suivie à la session suivante, et le budget se présente dans les mêmes conditions qu'en 1915. Les ressources ont fléchi sensiblement, notamment en ce qui concerne les droits de timbre (de 30 o/o), les droits de sortie et les redevances domaniales, par suite du ralentissement de l'exploitation des phosphates résultant de la raréfaction de la main-d'œuvre et du fret ; la part de l'Etat dans les bénéfices d'exploitation des chemins

de fer a diminué aussi de 30 o/o. Les seules augmentations de recettes proviennent des monopoles du tabac, des allumettes et du sel, ainsi que de l'Office des Postes et Télégraphes. De plus les économies à réaliser sur les services du protectorat doivent être réservées au fonds des excédents pour les services sur ressources exceptionnelles.

Les seules plus-values que l'on puisse prévoir pour 1917 se composent donc :

De 400.000 francs résultant des bénéfices sur la vente des sucres (qui est devenue depuis la guerre un monopole de fait pour le gouvernement tunisien),

Et de 350.000 francs pour le relèvement des taxes des Postes et Télégraphes.

La Conférence décide d'appliquer ces ressources à la reprise de l'avancement normal et à l'amélioration du sort des fonctionnaires. Le programme complet pour rétablir les fonctionnaires dans la situation où ils se seraient trouvés sans la guerre, nécessiterait 3.556.000 francs. Mais la Conférence estime impossible d'établir des impôts nouveaux et trouve qu'il faut se contenter, en l'état, d'attribuer les 750.000 francs ci-dessus détaillés aux traitements inférieurs. Elle vote en outre un crédit de 15.000 francs pour les bourses scolaires et une augmentation de 30.000 francs pour les secours de guerre.

Une autre question que celle du Budget fut étudiée exceptionnellement à cette session : c'est celle du renouvellement du privilège de la Banque d'Algérie auquel l'Assemblée tunisienne fixa des conditions

assez dures, se basant sur les bénéfices considérables réalisés par cet établissement (1). Grâce au développement économique de l'Afrique du Nord et surtout grâce aux privilèges d'émission que celle-ci lui a octroyés, et qui ont été accrus depuis le début des hostilités, puisque l'émission permise est passée de 400 (en 1912) à 500 millions (en 1915). Il a donc paru juste aux représentants tunisiens, qu'en retour, la Banque d'Algérie, et c'est d'ailleurs son intérêt, offre à l'Administration les plus grandes facilités possibles pour la continuation de son œuvre économique.

La Banque d'Algérie avait à ce moment deux obligations à remplir vis-à-vis du protectorat : elle lui avait d'abord avancé une somme de un million, sans intérêts, avance qui n'avait pas subi une augmentation proportionnelle, lorsqu'en 1911 le gouvernement algérien avait exigé 5 millions au lieu des 3 fixés antérieurement ; de plus elle versait chaque année au gouvernement tunisien une redevance calculée depuis 1912 à raison de 0 fr. 10 0/0 de l'excédent de la circulation fiduciaire sur l'encaisse métallique et égale au minimum de 1.500.000 francs.

La Conférence demande donc en 1916 que la redevance soit maintenue dans sa forme actuelle, c'est-à-dire comme charge de l'entreprise et non comme participation aux bénéfices, et en outre qu'elle soit triplée ; elle sera affectée partie à la création d'insti-

1. Bénéfices atteignant avant la guerre la moitié, et depuis, un tiers du capital social (Bilan 1914-15).

tutions de crédit populaire dans les principaux centres de l'Afrique du Nord, partie au Crédit mutuel agricole, comme par le passé. En outre elle désire que le taux d'escompte appliqué en Tunisie ne puisse être supérieur à celui pratiqué dans la métropole ; et enfin, que les avances sans intérêt puissent être augmentées le cas échéant. Si l'on se souvient qu'elle avait déjà discuté longuement la question de la création de cette banque d'émission, on peut se rendre compte qu'elle a compris de quel intérêt pour un pays neuf sont ces questions ; et il faut surtout louer son souci de développer les instruments de crédit agricole dont l'utilité y est primordiale.

Avant d'abandonner la session de 1916, signalons que la section indigène, qui au cours de la guerre a témoigné de la plus grande docilité aux suggestions du gouvernement, et de la plus vive reconnaissance pour les mesures prises en vue des besoins du pays, a cependant tenu à insister, afin que le crédit de 750.000 francs accordé pour l'avancement des fonctionnaires soit employé en partie à doubler l'indemnité familiale des fonctionnaires indigènes. Etant donnés les traitements extrêmement réduits que touchent ceux-ci, la requête n'a rien que de très légitime.

La Conférence s'était séparée en 1916 en nommant des membres pour faire partie d'une Commission destinée à l'étude des projets d'impôts nouveaux. C'est cette question qui nécessita dès septembre 1917 la réunion d'une session extraordinaire qui

dura cinq jours, mais sur lesquels quatre furent consacrés à la Commission des Finances suivant le système en usage depuis 1914. M. Lecore-Carpentier avait déposé un rapport au nom de la Commission d'Etudes, acceptant les projets de dépenses nouvelles pour l'avancement des fonctionnaires, et le relèvement de l'indemnité familiale des fonctionnaires indigènes, plus une augmentation pour l'Assistance publique, le tout s'élevant à 1.400.000 frs. Pour faire face à ces paiements, le gouvernement proposait 1.813.000 francs de taxes nouvelles; profitant de la marge laissée par cette somme supérieure aux besoins, la Commission d'Etudes avait réduit ce programme à 1.413.000 francs.

Il serait intéressant d'examiner dans le détail les impôts que la Conférence a jugé bon d'établir pendant la guerre en Tunisie ; mais cela dépasserait le cadre de ce travail. Signalons seulement qu'elle refusa d'instituer la taxe sur les non mobilisés, parce qu'impossible en l'état actuel des traités avec les puissances étrangères, et à cause des régimes différents auxquels sont soumis les divers éléments de la population tunisienne au point de vue militaire. Par contre elle vota l'impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre, suivant les principes admis en France, c'est-à-dire seulement sur les bénéfices commerciaux. Elle vota aussi l'achour sur l'avoine, mais à un tarif inférieur à celui du projet de l'Administration, l'élévation de la taxe sur les ouvrages d'or et d'argent, etc., etc. ; refusant par contre d'instituer le timbre

proportionnel sur les effets négociables, comme devant entraver le développement du commerce.

C'est en somme tout le programme préconisé par la Commission d'Etudes qui fut adopté par la Commission des Finances, et après elle par la Conférence en réunion plénière. Sur deux points seulement celle-ci apporta des modifications en demandant : 1° d'accorder l'indemnité de cherté de vie aux fonctionnaires célibataires, ou mariés sans enfants et 2° en remplaçant le projet de généralisation des licences par l'institution des patentes. Ces deux questions furent en conséquence soumises au Conseil supérieur de Gouvernement, puis reprises pour rectifications par l'Assemblée dans sa session ordinaire de décembre 1917. Les indemnités aux célibataires pouvant être gagées par le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre, dont les résultats sont excellents, sont définitivement accordées. Pour les patentes elle vota le principe de la déclaration. Elle eut aussi dans cette dernière session à discuter le budget de 1918, qui ne fut cette fois encore pas un budget nouveau, mais seulement un budget rectificatif de celui de 1914.

Dès cette époque elle avait demandé la reprise des longues sessions d'avant-guerre ; ce fut pourtant de nouveau une courte session qui eut lieu en novembre 1918. Mais la guerre était virtuellement terminée, l'armistice venant d'être signé, et cette fois c'est un budget nouveau, s'élevant au chiffre considérable de 90 millions, qui fut présenté aux

délégués tunisiens. C'est un budget de liquidation, et qui a encore un caractère temporaire, car il doit faire face aux indemnités exceptionnelles de cherté de vie pour les fonctionnaires, sur les bases admises en France et en Algérie, ce qui représente 8 millions et demi. La Conférence ne vota pourtant que 4.700.000 francs de taxes nouvelles et demanda la réduction du personnel, pour combler la différence par des économies.

Mais ceci c'est de la politique d'après-guerre et il faut s'arrêter au seuil de ces temps nouveaux, ne doutant pas que l'Assemblée tunisienne ne montre dans la solution des difficultés nombreuses que la crise récente a fait naître chez tous les belligérants, le même esprit d'ingéniosité, d'énergie et de dévouement dont elle a fait preuve dans la période prospère de la paix et dans les temps troublés de la guerre.

On peut cependant signaler avant de terminer, une innovation toute récente et très intéressante du nouveau Résident général, M. E. Flandin, qui par deux Arrêtés des 27 avril et 14 mai 1919 a créé cinq grandes Commissions, où siègeront côte à côte des représentants de la Conférence consultative (3 pour chacune d'elles, plus 2 membres de la section indigène), des représentants de l'Administration et des techniciens spécialistes. Les titres de ces Commissions indiquent leur but et leurs attributions :

1^o Commission d'Etude de l'outillage économique.

2^o Commission de la réforme fiscale et douanière ;

3° Commission de la législation du travail, de la protection des familles nombreuses, de la protection de l'hygiène et de la santé publique ;

4° Commission du développement de la colonisation ;

5° Commission de réorganisation des services administratifs.

Que donneront-elles? C'est ce que l'avenir apprendra. En tout cas leur institution montre que le nouveau maître des destinées tunisiennes possède tout un programme de rénovation de la vie économique et sociale de la Régence, pour la réalisation duquel il compte sur la collaboration des représentants du pays ; collaboration qui ne peut lui manquer et dont il ne faut pas mettre en doute l'efficacité.

TROISIÈME PARTIE

Critique de l'Institution

Cette étude a porté jusqu'ici sur l'organisation et sur le fonctionnement de la Conférence consultative, et sur les résultats pratiques qu'elle a donnés. Ces résultats sont excellents dans leur ensemble, mais on peut se demander si cela tient à la valeur des membres actuels de l'Assemblée et à d'autres circonstances fortuites, susceptibles de varier d'un jour à l'autre, ou s'il faut en attribuer tout le mérite à la perfection de cette institution, aux grands principes qui ont présidé à son organisation. C'est une rapide critique des idées qui sont à la base de la création et de l'organisation de la Conférence qu'il semble, en un mot, utile de faire maintenant.

En effet, nous ne nous trouvons plus en face d'une Assemblée empirique, modifiée au jour le jour, et sans lignes directrices, telle que fut jusqu'en 1905 la Conférence consultative, alors qu'il semblait que l'Administration lui retirât d'une main les libertés qu'elle lui donnait de l'autre, et que la seule pensée qu'il était possible de relever chez ceux qui lui donnaient une vie précaire, paraissait celle d'enlever toute efficacité et toute force réelle à ce Conseil, que

l'on voulait voir reposer sur des apparences, et auquel on demandait de fournir vis-à-vis de la population un appui qui ne correspondait en rien à son rôle véritable.

Aujourd'hui nous sommes en présence d'une vraie représentation de la Tunisie, en ce sens que tous les éléments de ce pays y sont compris, représentation dont la caractéristique est l'application de deux principes qui révèlent chacun toute une politique : c'est la politique d'association à l'égard des indigènes, qui, après l'Algérie, reçoit une nouvelle consécration ; et à l'égard des colons français, c'est un nouveau système représentatif, dont l'emploi est préconisé par certains même pour le Parlement français, et qui revêt ici la forme la plus parfaite que la réalité lui ait jamais donnée, c'est le système de la représentation des intérêts.

Mais une troisième question se pose encore, non plus cette fois à propos de l'organisation de la Conférence, mais à propos de ses attributions, qui devraient, suivant une opinion très répandue, recevoir une grande extension : c'est la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de transformer ultérieurement cette Assemblée en un Conseil colonial, vrai Parlement, ayant des pouvoirs réels, et peut-être même le pouvoir législatif. Ce sont les principes de l'autonomie ou de la dépendance qui sont mis en cause à ce sujet, et peut-être verra-t-on dans ce troisième chapitre, que cette fois la meilleure solution n'a pas encore été appliquée, et qu'il y a là un dernier progrès à espérer.

CHAPITRE PREMIER

Le Principe de la Représentation des Intérêts. Son application en Tunisie.

§ 1. — *Critique du Suffrage universel inorganique.*

Le suffrage universel, la grande conquête de la Révolution, tel qu'il est pratiqué actuellement, est très critiqué depuis le xix^e siècle, et cela souvent par les esprits les plus libres et les plus attachés aux principes démocratiques. Il n'est pas rare aujourd'hui d'entendre parler de la faillite du Parlémentarisme et la Représentation proportionnelle et le scrutin de liste ont à la faveur de ce malaise recruté nombre d'adhérents. Enfin les préoccupations de notre Parlement lui-même, en cette année 1919, se tournent vers une sérieuse réforme du système représentatif actuel. Il n'y a donc pas de doute : nous nous trouvons bien en face d'une crise, qui dure depuis de longues années et n'a pas encore été résolue, du moins dans la métropole ; (ne veut-on pas, en effet, démontrer ici que la pratique coloniale l'a fait parfois très heureusement, en particulier en Tunisie ?) d'une crise d'un caractère général, « qui ne se borne pas à être une crise de la République française, pas même une crise du Parlémentarisme, qui est ni plus, ni moins, une crise de

l'Etat moderne « comme l'écrivait déjà M. Ch. Benoist (1) en 1895.

Il y a donc certainement une faute, une erreur dans le régime actuel, et le plus grand nombre s'accorde à reconnaître que c'est à la base qu'il la faut chercher, que c'est, par conséquent, le corps électoral qu'il faut réformer tout d'abord. Or le principe du suffrage universel n'est pas en question, ou du moins il ne pourrait être question que de l'appliquer intégralement, en l'étendant à une catégorie exclue jusqu'ici sans raison valable, c'est-à-dire en accordant enfin le vote féminin. Il ne peut donc s'agir que de modifier son organisation, ou plutôt de lui donner une organisation. Car tout le mal vient de là : « Le grand mal et le grand danger, c'est la souveraineté nationale moléculaire, c'est le suffrage universel inorganique, qui ne peut être que le suffrage universel anarchique »(1).

Les hommes de la Révolution ont en effet poussé à l'extrême et jusqu'à l'absurde leur théorie de la souveraineté nationale, qui indivisible en principe ne peut se réaliser qu'en se divisant ; laissée à elle-même elle se divise jusqu'à l'infini et jusqu'à l'anarchie, comme le montre M Ch. Benoist ; car seul l'individu existe en réalité, qui en l'espèce n'est qu'un atome et « l'atome qui reste atome est anarchique ». Dans la grande opération du suffrage l'individu est en effet une abstraction ; pour un jour est supprimé

1. Charles Benoist, *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'Etat moderne*, 1895.

en lui « ce qui le pose et fixe quelque part, ce qui le qualifie, ce par quoi il est socialement situé en un certain endroit, dans une certaine condition, près de tels autres individus ». Nous n'avons actuellement qu'une représentation numérique des individus, et (1) a pu dire avec raison que notre représentation politique est plutôt une représentation d'opinions que d'intérêts.

Quels députés avons-nous avec cette méthode ? « Quand on représente quelqu'un ou quelque chose, dit M. Benoist, on devrait en être comme une image... Si les députés que nous avons, pour la plupart politiciens de carrière nous représentaient réellement, c'est que nous serions, ce qui ne s'est jamais vu, toute une nation de journalistes, de professeurs de médecins et d'avocats ». En fait le suffrage universel tombe aux mains des comités qui disposent de l'argent, et l'Etat aux mains des groupes, puisque dans ce régime le nombre est tout, et seul émerge un faux pays de comités et de groupes, qui n'est pas le pays vivant, mais « un pays factice plaqué sur l'autre qu'il étouffe » (2).

Cette représentation numérique ne peut donc traduire et refléter le vrai pays, tel qu'il est aujourd'hui. D'où cela vient-il ? Mais de ce qu'elle ne correspond plus à l'organisation de la société actuelle. Il faut en effet tenir compte maintenant de la profonde

1. M. de la Tour du Pin La Charce, *Etudes sociales*.

2. Ch. Benoist, *op. cit.*

évolution qui s'est produite au XIX^e siècle par le mouvement associacionniste que l'on peut relever presque universellement. Ce mouvement est très bien marqué dans le passage suivant d'un article de M. J. Thomas⁽¹⁾ : « Tandis que nos hommes politiques affirment partout la grandeur de l'œuvre révolutionnaire, proclament l'éternité des principes de 1789, en célèbrent pompeusement les anniversaires, la nation toute entière consciemment ou inconsciemment travaille à refaire, en les adaptant aux temps nouveaux, les institutions détruites par la Révolution... L'individu était partout dans la législation révolutionnaire, aujourd'hui l'association est partout, dans les mœurs comme dans les aspirations et dans les lois ». Il s'est produit, comme le dit savamment M. François⁽²⁾ dans une thèse déjà ancienne « une intégration des éléments sociaux qui suit leur différenciation » (celle-ci a été faite par la Révolution).

Cette évolution économique doit avoir sa répercussion en politique, ou⁽³⁾ plutôt « par une sorte de force des choses la politique cède le pas à l'économie politique et même la politique devient économique ». En effet, pourquoi l'individu vivrait-il politiquement en dehors des réalités où il vit socialement ? Ces réalités sociales, c'est par elles qu'il faut restaurer les cadres imprudemment brisés. En conséquence, les droits

1. *Revue du Droit public*, 1899-2, p. 252, sous le titre *les Délégations algériennes*.

2. François, *la Représentation des intérêts*, 1899, thèse Lyon.

3. Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 204.

qui appartiennent à l'individu doivent être conférés au groupe et cela pour mieux en faire profiter l'individu qui en fait partie ; ou pour mieux dire le droit reste à l'individu mais la fonction est exercée par la collectivité. C'est ce qu'on appelle le suffrage universel organisé.

En effet tant que les groupes sociaux demeureront séparés du gouvernement du pays, tant qu'ils n'y prendront aucune part, ils ne pourront être que le siège d'une agitation stérile. Nombreux sont les auteurs qui pensent ainsi. M. Duguit (1) va jusqu'à dire qu'un pays « où la double représentation des individus et des groupes n'est pas assurée n'a pas de constitution ». Et M. Hauriou (2) remarque avec finesse que l'absence de cette dernière représentation est même singulière, d'autant qu'en réalité « le gouvernement est en rapport bien plus avec des institutions et des partis qu'avec les individus... On gouverne pour ou contre la Haute-Banque, pour ou contre l'armée, pour ou contre les agrariens ; on ne gouverne pas directement pour les citoyens ». Ils arrivent donc à la conclusion de M. Benoist, qu'il faut « pour la stabilité et le développement, pour la fécondité de la démocratie elle-même, imposer des limites à la démocratie (3), et faire couler ses eaux divisées en un réseau de canaux et d'écluses. »

1 Duguit, *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. III, p. 472.

2. Hauriou, *op. cit.*, p. 9.

3. Renan lui-même dans sa *Réforme intellectuelle et morale de*
M. Dauphin

§ 2. — *Remède proposé : la Représentation des intérêts.*

La représentation des groupes, voilà donc le remède à la crise actuelle. Mais de quels groupes ? Il y en a deux sortes principales : les groupements territoriaux et les groupements sociaux (économiques et professionnels). Les deux sortes d'intérêts qu'ils représentent doivent être respectées et leur combinaison a l'avantage de neutraliser les dangers que chacun d'eux pourrait entraîner s'il était seul à se donner libre cours, ainsi que l'expérience tunisienne le démontre, comme on le verra plus loin. Or dans la pratique de la métropole rien de cela n'existe. D'abord nos divisions territoriales administratives ne correspondent à rien géographiquement ou ethnologiquement parlant ; la critique de l'arrondissement n'est d'ailleurs plus à faire. D'autre part la plupart des membres du Parlement se recrutent parmi les professions libérales ; or l'agriculture, le commerce et l'industrie sont les bases réelles de la vie sociale. Il est donc désirable que la majorité de ceux-ci se recrute parmi ces professions si nous voulons avoir des représentants naturels. Le régime actuel au contraire ne s'appuie sur rien de réel, mais seulement sur une structure administrative construite abstrai-

la France., p. 47, déclarait « qu'avec le suffrage universel non organisé, livré au hasard, la France ne peut avoir qu'une tête sociale sans intelligence ni savoir, sans prestige ni autorité ».

tement ; il aboutit donc nécessairement à une « démocratie superficielle », suivant l'expression de Renan.

Il faut retourner à la réalité concrète, qui consiste aujourd'hui dans la prédominance de l'association sur l'individu, l'esprit de corps se substituant à l'esprit de foule. Il faut donc prendre pour base, du régime représentatif les vastes groupes naturels qui réunissent les individus ayant le même intérêt ; il faut organiser le suffrage à l'intérieur de ces groupes, et en second lieu confier la défense des intérêts de chacun d'eux à un représentant élu dans son sein. C'est là le principe de la représentation des intérêts qu'Ad. Prins a très bien caractérisé en ces termes : « Le système rationnel n'est pas celui qui se borne à faire voter tout le monde, mais celui qui représente les intérêts de tout le monde ». Remarquons à ce propos qu'il ne faut pas le confondre avec la représentation professionnelle qui demande un trop grand morcellement. Il ne faut tenir compte dans cette organisation que des intérêts très généraux, car (1) « seuls ils ont une amplitude suffisante pour que l'œil des hommes de gouvernement les discerne, une unité, une continuité dans leur développement et leur direction qui permet de les suivre, une orientation si proche du parallélisme avec l'intérêt général qu'on peut les grouper autour de lui en un faisceau

1. De Benoit, *la Représentation politique des intérêts professionnels*, thèse 1911.

dont ils sont la partie la plus importante et dont l'évolution doit tendre vers une approximation toujours plus réduite du bien absolu du pays ».

Cette théorie est très logique, très simple et très nette. M. Ch. Benoist (1) la résume en quelques lignes qu'il faut encore citer : « Organiser le suffrage universel de façon que, suivant et serrant de près la vie réelle du pays il nous donne la représentation réelle du pays ; trouver pour lui des cadres assez solides et pourtant assez souples ; doubler d'une circonscription sociale la circonscription géographique, et cette circonscription sociale la tirer des groupements modernes ouverts et libres, entre autres de la profession entendue au sens large, sans refaire l'ordre ni la corporation », voilà en quoi elle consiste.

Ajoutons, avant de passer à l'application de cette doctrine, qu'elle présente, outre le grand bienfait de procurer l'établissement d'une représentation réelle et naturelle du pays, une quantité d'avantages secondaires qui concourent tous à l'amélioration et à la régénération du régime parlementaire. D'abord elle assure la représentation des minorités, en ce qu'elle diminue le nombre des abstentions ; l'électeur n'est plus découragé de voter par la crainte de le faire inutilement ; ou plus exactement elle assure le triomphe de la vraie majorité trop souvent faussée dans le système actuel.

En second bien elle supprime une grande partie des

1. Ch. Benoist, *Crise de l'Etat moderne*, p. 246.

causes de marchandage électoral et des influences personnelles, ce qui ne peut être qu'au bénéfice de l'exercice impartial du suffrage et de la moralité de l'élection. De plus elle favorise les capacités en permettant aux différentes catégories d'électeurs de faire un choix plus éclairé de leurs représentants, puisqu'ils sont pris au milieu d'elles. Enfin, au point de vue politique, l'adoption de ce genre de représentation est une défense contre l'arbitraire, comme elle est une barrière contre les excès démagogiques et en général contre tout débordement d'opinion (1).

Mais où tous les auteurs qui adhèrent à cette théorie se séparent, c'est sur le chapitre de l'application, et on peut dire qu'elle compte autant de systèmes que de partisans. Il ne faut citer que les plus importants. D'abord le système de M. de Haulleville (2) qui divise la société en trois grandes catégories : savants, capitalistes et travailleurs. Mais l'objection saute tout de suite aux yeux : c'est une division de classe et non une division économique. Elle est donc à rejeter.

Le système de M. Ch. Benoist (3) est plus complexe,

1. Ajoutons, et ce n'est peut-être pas le plus mince avantage, qu'une de ses conséquences logiques serait l'adoption du suffrage des femmes, car les arguments fondés sur le mode actuel, sur l'élection basée uniquement sur des préoccupations politiques, ne seraient plus valables avec la représentation des intérêts.

2. *La Représentation des intérêts* (Rev. soc. et pol., 1894, p. 419 et sq.)

3. *La Crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel.*

puisqu'il préconise une répartition en sept groupes différents (Agriculture, Industrie, Transports et Postes, Commerce, Administrations publiques, Professions libérales, Rentiers) pour la Chambre ; et pour le Sénat une représentation des unions locales (Conseil général, commune, sociétés et syndicats) : il l'est beaucoup trop pour être pratiquement utilisable.

Celui de M. de la Grasserie (1) l'est encore plus, car il envisage la création de trois collèges distincts basés tantôt sur le voisinage local et tantôt sur le voisinage moral : l'un professionnel, le second territorial, et le troisième établi d'après les opinions politique et sociales. A l'intérieur de ces collèges une nouvelle distinction, fondée sur les classes sociales celle-là, est prévue. On voit qu'il n'est guère facile d'établir cela dans la réalité.

Le système préconisé par M. de Benoît (2) est plus simple et d'ailleurs plus conforme aux expériences qui ont été faites et sur lesquelles il semble modelé, plutôt que construit *a priori*, correspondant aux grandes divisions naturelles de l'Agriculture, du Commerce et des Professions libérales. Ce sont celles qui ont été adoptées en Tunisie et qu'on retrouvera plus loin.

1. *Revue politique et parlementaire*, 1895, t. V. Voir aussi *De la Réforme parlementaire*, 1912.

2. *La Représentation politique des intérêts professionnels*. Thèse Paris, 1911.

§ 3. — *Applications pratiques de ce principe*
La Conférence consultative

La représentation des intérêts n'est pas restée dans le domaine spéculatif, elle a reçu quelques applications pratiques.

Certains ont voulu en voir déjà des modalités dans l'organisation des Etats généraux de l'ancien régime ; mais en réalité jusqu'à la Révolution il n'y a guère eu que représentation de classes (c'est l'état de choses qu'aurait voulu rétablir M. de Haulleville, qui apporte seulement cette innovation de tenir compte du quatrième ordre exclu autrefois du tiers Etat).

A l'étranger, les discussions qui ont eu lieu en Belgique lors de la revision de la Constitution de 1892 ont gravité un moment autour de cette question, et une proposition de M. Féron avait demandé l'adoption de ce système. D'autre part certains auteurs ont discuté sur le point de savoir s'il n'était pas appliqué en partie dans certaines Constitutions d'outre-Rhin, et cela parfois dans des Constitutions qui ne procèdent même pas du suffrage universel (Bavière et Saxe par exemple). Burke (1) a radicalement détruit ce préjugé : « Il y a, dit-il, communauté d'intérêts entre ceux qui agissent et ceux pour qui ils agissent et souvent cette représentation est meilleure qu'une

1. Cité par M. J. Thomas, *Revue du Droit public* 2. p. 261-1899.

représentation formelle élue. Le peuple qui vote peut se tromper, la communauté des intérêts et des idées se trompe rarement. Mais cette représentation réelle n'a pas de durée, comme quand elle est fondée sur une représentation formelle ».

En réalité, on ne relève guère dans l'histoire constitutionnelle moderne que deux exemples bien nets de représentation des intérêts, dans la Conférence tunisienne d'abord dès 1890, puis dans les Délégations algériennes en 1898. Or un fait saute aux yeux : ce sont deux Assemblées consultatives. Faut-il en déduire (1) que cette institution ne pouvait être utilisée dans des Assemblées émettant des décisions impératives ? C'est la conclusion de *M. Esmein* (2). « Il est utile et très désirable, écrit-il, que les divers intérêts distincts, les groupes professionnels importants, puissent exprimer et faire connaître au gouvernement leurs vœux et leurs réclamations par l'organe de représentants régulièrement élus. Cela conduit à organiser des corps élus d'après ce principe par les groupes ou corporations, mais simplement consultatifs : ils serviront à éclairer les pouvoirs, mais ne participeront point à l'exercice de la souveraineté ».

1. C'est volontairement que sont dans ce tableau laissées de côté les expériences raisonnées faites par l'Angleterre dans sa Colonie des straits settlements dès 1867, et par l'Acte de 1892 créant un Conseil législatif des Indes Anglaises sur ces bases, car elles sont encore très embryonnaires et ne portent que sur des Assemblées au personnel très restreint

2. *Eléments de Droit constitutionnel* 5^e éd. Paris 1909, p. 259.

Pourtant, rien n'empêcherait les Délégations financières ou la Conférence consultative de se voir attribuer un jour des pouvoirs de décision, et certains pensent même qu'il est désirable que ces Assemblées deviennent de vrais Parlements coloniaux. Leur recrutement devrait-il se modifier nécessairement ce jour-là ? Il est impossible de penser une chose pareille ; et l'on voit que ce système n'est pas attaché aux attributions restreintes de ces Conseils.

Il faut donc chercher une autre explication aux causes de l'introduction du même système dans deux Chambres qui se ressemblent sur tant de points, et de sa limitation à la pratique de ces deux Chambres. M. Thomas dans la *Revue de Droit public* (1899) en propose une, à l'occasion de son étude des Délégations algériennes, mais qui vaut également pour la Tunisie, puisqu'on retrouve dans cette autre partie de l'Afrique du Nord les circonstances sur lesquelles elle s'appuie. Il insiste sur ce point que les Délégations algériennes sont dites « financières » et ont par conséquent pour rôle principal de délibérer sur toutes les questions d'impôts. Or en Algérie (comme en Tunisie) il n'y a pas un système fiscal uniforme pour une masse homogène de contribuables, et c'est par ce côté surtout que s'accuse la différence des intérêts. C'est donc sur la nature différente des impôts que s'est basée la répartition des électeurs en trois groupes distincts (1). M. Thomas rapporte à ce propos

1. M. Girault dans ses *Principes de Colonisation*, t. III, p. 102, se

une phrase prononcée dans son Discours d'ouverture des Délégations par le Gouverneur en charge cette année-là, qui fait ressortir cette idée : » Il ne saurait échapper à aucun esprit attentif que ni les questions économiques, ni les questions fiscales ne se posent dans des termes identiques au regard de chaque groupe ».

Là est donc probablement la raison qui a fait que l'application du système en question s'est imposée avec plus de force dans ces pays de composition très hétérogène quant à leur population. Mais les résultats en ont été si excellents, et l'expérience a si bien fait concorder la réalité avec les prévisions, qu'il est un peu étonnant que cette institution n'ait pas attiré l'attention de ceux qui sont à la recherche d'une formule de réforme parlementaire. M. Ch. Benoist, autrefois un de ses partisans les plus fervents, l'a lui-même abandonnée pour la Représentation proportionnelle, qui n'offre qu'une partie de ses heureux effets, et ne présente même pas le mérite d'être d'une pratique plus simple. Sans doute, la répartition des électeurs en catégories professionnelles, ou plutôt sociales, effraie-t-elle les esprits de nos politiciens, asservis au vieux préjugé d'une égalité toute formelle

place à peu près au même point de vue quand il dit, à propos des Délégations algériennes : « sans apprécier ici le mérite du système de la représentation des intérêts envisagée en thèse générale, il faut avouer qu'il y avait des raisons particulières et décisives de l'appliquer à un pays où les questions d'intérêts matériels priment toutes les autres et qui est habité par des populations hétérogènes impossibles à fondre dans un corps électoral unique

et d'un nivellement apparent, qu'ils veulent conserver à tout prix. C'est ce qui explique que cette combinaison, très moderne et très perfectionnée, soit limitée à notre Afrique du Nord, qui par définition est un pays de civilisation trop récente pour pouvoir jouir de toutes nos libertés, parmi lesquelles il faut évidemment ranger le suffrage universel inorganisé, qui fait le bonheur de la métropole.

Le même principe est donc appliqué à nos deux grandes colonies nord-africaines ; mais il ne l'est pas chez les deux tout à fait de la même manière, en ce sens du moins que la division du corps électoral y est différente. Pour les élections à la Conférence consultative, en effet, il y a trois collèges : l'un tiré de l'Agriculture, l'autre du Commerce et de l'Industrie, et le troisième composé des éléments n'ayant pu trouver place dans les précédents. Cela s'explique par sa formation historique faite de transformations successives ; il faut se rappeler que constituée d'abord par des membres des Chambres d'agriculture et de commerce, cette Assemblée s'est vu adjoindre plus tard des délégués pris parmi les autres colons français de la colonie (ce fut le troisième collège).

Or en Algérie cela s'est passé différemment ; les Délégations financières ont été créées de toutes pièces, avec une organisation à peu près définitive par le Décret du 23 août 1898. Que cette création ait été influencée, au moins sous ce rapport, par l'exemple de la Tunisie sa voisine, cela n'est pas douteux. Et pourtant une modification importante est appor-

tée à la division des électeurs : en Algérie deux collèges seulement existent à côté des sections des indigènes musulmans et des Kabyles (une innovation correspondante n'aura lieu qu'en 1907 pour la Conférence tunisienne, date à laquelle elle sera dotée d'une section indigène), celui des colons et celui des non-colons.

C'est une simplification évidente qui a été recherchée, mais c'est aussi un peu l'abandon du principe, puisqu'on tend à en atténuer les effets. Et c'est peut-être regrettable. En tout cas cela permet d'affirmer, sans crainte d'erreur, que l'application actuelle la plus pure de la représentation des intérêts, consiste dans celle qui en a été faite à la Conférence consultative tunisienne.

CHAPITRE II

La Politique d'Association. — Comment elle est pratiquée dans la Régence

§ 1. — *Les diverses politiques coloniales possibles à l'égard des indigènes*

La colonisation est un phénomène complexe participant à la fois du phénomène économique et du phénomène social ; c'est-à-dire que la politique coloniale en contient deux, une politique de colonat, qui embrasse les problèmes de l'expansion, une politique indigène qui embrasse ceux que suscite le contact des races et des civilisations différentes. Ce second point de vue n'a pas été aperçu de bonne heure ; d'ailleurs ce problème s'est posé avec acuité surtout depuis un demi-siècle, qui a été employé par la plupart des Etats d'Europe à étendre de plus en plus leur expansion coloniale : c'est celui de la conduite que les puissances protectrices doivent tenir à l'égard des indigènes.

Est-ce à dire que depuis le xvi^e siècle, qui marque pour notre civilisation moderne le début des conquêtes lointaines, les colonisateurs n'aient pas observé de ligne de conduite déterminée et préméditée dans leurs rapports avec les occupants du pays ? Non sans

doute. Mais ce qu'il faut remarquer, c'est que jamais la politique à suivre à cet égard n'avait été étudiée scientifiquement, comme l'a été de bonne heure l'autre aspect de la colonisation, son aspect économique. Jamais surtout elle ne l'avait été dans l'esprit de vérité et de justice qui convient, et tend à la satisfaction des intérêts des populations conquises, comme il est satisfait à ceux des colons.

L'histoire nous apprend que la plupart des pays européens se sont conduits à peu près de la même manière dans leurs colonies respectives. Presque tous les ont traitées comme des propriétés de rapport : « Domination et exploitation résument les formes anciennes de la colonisation européenne », a dit M. Bobichon (1). Et le résultat a été souvent le même, quoique provenant de facteurs différents : la sécession plus ou moins prématurée. Dans les colonies anglaises ce mouvement se développa, grâce à ce qu'elles étaient peuplées d'hommes ayant eu dans la métropole la pratique du gouvernement représentatif, de la liberté individuelle et même du consentement à l'impôt. Dans les colonies portugaises, où les émigrants n'avaient pu apporter d'éducation politique, l'existence séparée fut rendue inévitable par la formation d'un peuple nouveau, issu du métissage. Pour les possessions espagnoles enfin, ce furent les vices même du gouvernement, et surtout l'exploit-

1. Bobichon, *la Politique indigène dans les colonies françaises*, 1912.

tation inhumaine des indigènes par des favoris royaux qui ne s'expatriaient que les quelques années nécessaires à se refaire une fortune, qui furent cause de leur décadence et de leur sécession.

Mais il semble que, déjà à cette époque, la politique française était plus libérale et plus proche de notre idéal moderne. Les Compagnies de colonisation fondées dans notre pays dès le ^{xvii}^e siècle ne furent jamais exclusivement des associations de commerce ; elles se préoccupaient dès le début de peupler et de civiliser au point de vue politique et moral. La meilleure preuve en est une clause très curieuse qui a été relevée dans la Charte de la Compagnie des Cent Associés du Canada (1627) : « La descendance des Français qui s'habitueront auxdits pays, ensemble les sauvages qui auront connaissance de la foi et en feront profession, seront censés et réputés naturels français et auront mêmes droits que regnicoles ». M. Dubois (1) qui a retrouvé cet ancien texte, conclut : « C'est bien la règle d'égalité que l'on prétend être née en notre siècle de l'autre côté de la Manche, que l'on propose à notre imitation. »

Les auteurs anglais voudraient en effet établir que c'est leur nation qui a, la première, accordé des libertés à ses colonies. Ce qui est vrai, c'est que les Anglais émigrants ont apporté avec eux leurs connaissances et leurs habitudes de liberté politique, mais on n'a jamais cité de textes, montrant de la part de

1. M. Dubois. *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, 1895.

la métropole le désir de faire profiter ses possessions d'outre-mer et surtout les indigènes des mêmes avantages que ses nationaux, comme le fait la Charte française de 1627.

La Révolution fit entrer la France dans une voie plus libérale encore, trop libérale même, et cela plus par conséquence logique de principes politiques généraux, que par suite d'un système colonial déterminé. C'est le 24 mars 1792 que l'Assemblée législative reconnaît l'égalité des droits politiques aux hommes de couleur et nègres libres ; réforme complétée le 16 pluviôse an II, par l'abolition de l'esclavage (qui rétabli par Bonaparte ne devait être supprimé définitivement que par la II^e République). Cette assimilation complète pratiquée par la Révolution a été peu à peu révoquée, à cause des abus qui en résultaient, et elle n'existe plus aujourd'hui que dans quelques-unes de nos vieilles colonies. Des politiques plus raisonnées ont été suivies depuis, des systèmes coloniaux ont été construits.

M. Dubois (1), prétend qu'il n'y a ni méthodes, ni systèmes coloniaux, mais seulement des procédés, car il faut tenir compte en ces matières de deux facteurs très variables, l'un humain, historique, qui est l'état de civilisation du peuple qui colonise ; l'autre plus dépendant des lois physiques, qui est la nature du pays colonisé. Mais c'est un peu jouer sur les mots ; car si on tombe d'accord qu'il y a des pro-

1. Dubois, *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, 1895.

cédés, ces procédés peuvent être résumés en quelques principes qui les caractérisent, et c'est alors ce qu'on appelle communément des systèmes. Il va sans dire que ces systèmes n'ont rien d'immuable et qu'ils doivent s'adapter aux circonstances.

Quelles sont donc les principales méthodes employées aujourd'hui dans leurs colonies par les Européens vis-à-vis des peuples originaires, ou si l'on préfère, quelles sont leurs principales tendances ? On en relève trois généralement ; ce sont d'ailleurs des politiques générales de colonisation, qui ont aussi leur répercussion en d'autres matières, notamment en ce qui concerne la constitution politique des possessions.

La première est la politique d'assujettissement ou du pacte colonial, qui considère la région conquise comme un domaine à exploiter et ne s'inquiète que des profits à en retirer et nullement du bien-être ou des droits des indigènes : c'est celle qui a été pratiquée couramment par la plupart des peuples d'Europe jusqu'au xix^e siècle et qui fut portée aux extrêmes par la Hollande. La seconde est la politique d'assimilation, qui consiste à traiter la colonie comme une province française ; elle a pour conséquence de faire de tous ses habitants, y compris les aborigènes, des citoyens français ; elle fonctionne encore aujourd'hui dans ce que nous appelons nos vieilles colonies (les Antilles, la Réunion, Saint-Pierre et Miquelon). Enfin le dernier système est celui de l'autonomie, qui implique une décentralisation totale, une auto-

nomie financière et administrative complète, et un parlement colonial composé de tous les éléments de la population, avec des pouvoirs législatifs qui ne sont limités que par un droit de veto réservé théoriquement à la métropole ; il a été réalisé par l'Angleterre.

Quelle est la meilleure de ces politiques ? Personne ne songe plus même à excuser la première, politique de destruction et d'asservissement, qui serait indigne de notre civilisation et qui dès 1885 a été condamnée publiquement par l'Acte de Berlin, accord international sur les régions congolaises, qui dans son article 6 dispose que les puissances signataires s'engagent à veiller « à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence ».

La méthode de l'assimilation qui ne tient aucun compte des différences géographiques et historiques qui existent entre les diverses races, ne semble guère logique même en théorie. Or les expériences qui en ont été faites ont corroboré pleinement les conclusions du raisonnement. Les résultats ont été désastreux, et M. Barthou a pu dire dans un débat à la Chambre, qu'elle était condamnée dans son principe comme dans ses applications ; car la dernière de celles-ci, faite en Algérie qui est pourtant de nos colonies la plus proche de nous par la géographie et la civilisation, n'a pas mieux réussi que les autres, bien qu'elle n'ait pas été poussée à ses conséquences extrêmes, notamment en ce qui concerne la poli-

tique indigène dont on s'occupe ici. Et cela se conçoit très bien, car il y a d'une part un excès de centralisation qui donne tous pouvoirs à de lointains ministères qu'il est long de consulter et qui sont peu au fait des circonstances locales ; et d'autre part il ne peut être que nuisible pour la métropole comme pour les colonies de mêler celles-ci à des luttes politiques qui ne les intéressent pas directement, et de laisser dépendre des représentants de pays plus ou moins civilisés la solution de questions européennes parfois très importantes.

C'est donc vers le principe d'autonomie que nous sommes rejetés ? Et puisque l'on vient de parler de l'Algérie, ne faut-il pas voir dans le célèbre Décret du 23 août 1898, portant création des Délégations financières, un premier pas vers son établissement ? Ici encore il faut se garder de toute exagération, car les graves inconvénients de ce système porté à son extrême limite, apparaissent très rapidement. Et d'abord, que l'on ne s'appuie pas pour le préconiser sur l'expérience anglaise : si l'Angleterre avait pu empêcher la sécession de ses domaines, elle se fût empressée de le faire, et d'ailleurs elle l'a souvent essayé les armes à la main ; aujourd'hui encore on ne voit pas qu'elle propose ni à ses colonies de propriété, ni à ses crown-colonies de leur donner le self government qu'ont su conquérir leurs sœurs. D'autre part on est frappé par ce fait qu'il est impossible que l'égoïsme ne se développe pas très rapidement chez des peuples livrés à eux-mêmes, et qui par consé-

quent tendront à ne rendre à la métropole aucun des services que celle-ci est en droit d'attendre en retour de la protection qu'elle leur a donnée. Enfin nombre de contrées ne sont ni assez civilisées, ni assez peuplées, ni assez riches pour se gouverner elles-mêmes. Pour toutes ces raisons il faut donc écarter aussi la politique de self-government, du moins dans sa réalisation complète, comme on l'a fait pour les autres.

Mais elle avait eu un grand avantage, justement au point de vue qui nous occupe, c'était d'accorder aux indigènes l'égalité de traitement avec les colons, à laquelle ils ont droit quand ils en sont dignes ; on retrouvera cet avantage dans le système exposé plus loin comme étant celui qui réunit tous les suffrages aujourd'hui, dans les milieux qui s'intéressent à ces questions, et on verra qu'il est mieux adapté aux contingences pratiques.

§ 2. — *La politique d'association. — Ses modalités*

Comment se fait-il que l'on n'ait pu s'arrêter à aucune des méthodes préconisées dans le paragraphe précédent ? C'est qu'aucune solution aussi absolue ne peut être envisagée pour un problème dont le premier aspect fait comprendre l'extrême complexité, c'est qu'il faut une grande souplesse dans l'adaptation aux circonstances locales, ethniques en particulier. M. Bobichon (1), ancien gouverneur des colo-

1. *La politique indigène dans les colonies françaises*, plaquette parue en 1912 et préfacée par M. Violette.

nies, prétend même qu'il y a autant de politiques coloniales que de groupements humains différents, et il parle de fusion pour les peuples blancs, d'association pour les populations asiatiques soumises ou protégées, et d'éducation pour les noirs. Mais tous ces termes ne représentent en réalité que des stades, des degrés, dans une politique qui compte beaucoup de partisans, qui présente en fait de grands avantages et qui a reçu un intéressant commencement d'application, après les Délégations algériennes, dans la Conférence tunisienne, d'une politique appelée la politique d'association.

C'est l'expression qui a été consacrée par le Parlement français lui-même, car c'est le système qu'il a adopté. A deux reprises en effet nous retrouvons des marques de sa volonté formelle sur ce point, dans deux ordres du jour qui se suivent de près. Le premier du 5 décembre 1907 concerne la Tunisie et il s'exprime ainsi : « La Chambre confiante dans le gouvernement pour introduire enfin dans la pratique à l'égard des populations indigènes la théorie juste et féconde dite politique d'association passe à l'ordre du jour » (1). Et le 2 avril 1909 celle-ci continue à

1. Au premier abord il paraît étrange que la Chambre ait éprouvé le besoin d'affirmer ainsi des principes qui étaient largement mis en pratique depuis le Décret du 2 février admettant les indigènes à la Conférence tunisienne; mais si l'on se reporte aux circonstances qui ont suivi ce Décret et à la mauvaise volonté apportée par les colons dans son application, on comprendra la nécessité où se sont trouvés les partisans des indigènes de faire confirmer solennellement par le Parlement son intention de soutenir avec fermeté cette politique.

avancer dans la voie où elle s'est engagée et elle indique son désir de voir suivre la même méthode en Indo-Chine dans l'ordre du jour suivant, faisant suite à une interpellation de M. de Pressenssé sur le manque de collaboration avec l'élément indigène de nos protectorats asiatiques : « La Chambre convaincue que la politique d'association est nécessaire au bien-être des populations et à la sécurité de nos possessions en Extrême-Orient, que pour en faire une réalité il faut modifier le régime fiscal, économique et judiciaire de l'Indo-Chine et qu'il convient de préparer graduellement une participation consultative des indigènes aux affaires publiques, passe à l'ordre du jour ».

Mais ces décisions ne représentent que la forme officielle donnée à des aspirations formulées depuis longtemps déjà par les compétences techniques. Le Congrès International de Sociologie coloniale, en effet, dès 1900, s'était occupé de cette question sous tous ses aspects : juridiques, moraux et matériels aussi bien que politiques. Mais puisque c'est ce dernier aspect qui nous intéresse ici, comment le Congrès l'a-t-il envisagé, et quelle définition en donne-t-il ? M. Leseur, son secrétaire général, a soumis à ses collègues, à la suite de son rapport sur le programme qu'il avait établi pour la session, un projet de vœu qui a été adopté tel quel par ceux-ci. Il faut le reproduire ici à peu près *in extenso*, car c'est un modèle d'exposé de la question aussi bien que de modération dans les mesures préconisées ;

modération qui est d'ailleurs cause que, vingt ans s'étant écoulés depuis l'adoption de ce texte, il est permis et il est juste aujourd'hui de le dépasser en formulant les revendications des indigènes. En voici les passages les plus importants :

LE CONGRÈS

« Considérant qu'il n'y a pas de bon gouvernement possible des indigènes, si ceux-ci n'ont pas le moyen de faire connaître leurs besoins aux autorités locales; considérant, d'autre part, qu'il importe à la sécurité des colonies, et par suite à leur prospérité, que les populations indigènes trouvent dans le jeu pacifique d'institutions régulières le moyen de faire entendre leurs doléances, à propos soit des mesures administratives locales, soit des mesures législatives dont elles peuvent être l'objet ;

EST D'AVIS

Que les puissances colonisatrices doivent se préoccuper de donner à leurs sujets indigènes les moyens de défendre leurs droits et de faire valoir leurs doléances auprès des autorités locales.

« Parmi ces moyens qui doivent être appropriés au degré de civilisation de la population indigène le Congrès recommande la concession du libre exercice du droit de pétition... Tout en reconnaissant que la concession d'institutions représentatives peut-être considérée comme le moyen le plus sûr de mettre les populations indigènes à même de défendre

leurs droits et de faire valoir leurs doléances auprès des autorités locales, le Congrès estime que c'est là un régime qui suppose le concours de conditions morales, intellectuelles et politiques dont la réalisation ne peut se concevoir que dans un avenir plus ou moins lointain, et que dans l'état actuel de la plupart des populations indigènes la solution doit être cherchée suivant les cas soit dans l'adjonction de notables indigènes aux conseils placés auprès des gouvernements locaux (Conseils exécutifs, Conseils administratifs), soit de préférence dans la création d'assemblées indigènes investies d'attributions purement consultatives. Le recrutement de ces Assemblées devra varier avec les conditions locales. Il est à désirer cependant que ces Assemblées si les circonstances locales s'y prêtent soient nommées en partie au moins à l'élection, le suffrage pouvant être un suffrage restreint à plusieurs degrés. »

Sous la modération des phrases on voit nettement que le but désiré est l'établissement d'institutions représentatives à l'égard des indigènes comme des colons. C'est le même but que marque M. Alexander dans un rapport qu'il a présenté au Congrès sur la question (1). L'idéal pour les indigènes c'est, dit-il, « leur élévation à une indépendance de caractère et à un développement d'intelligence politique qui les mettra au même rang que leurs conquérants et

1. M. Alexander était à l'époque secrétaire général honoraire de l'International Law Association.

rendra inutile et injuste toute distinction entre les colons et les indigènes quant aux droits politiques. Mais cet idéal ne peut encore être réalisé dans la plupart des colonies des grandes puissances européennes. Pour les colonies anglaises par exemple, M. Alexander ne pouvait citer que la Nouvelle-Zélande, où les Maoris jouissaient de droits politiques identiques à ceux des colons. Et cet état de choses se comprend, car, ainsi qu'on le remarquait au Congrès de 1900 : « Pour doter un peuple d'un système représentatif basé sur l'élection, il faut d'abord que ce peuple soit capable d'en saisir le jeu et la portée, il faut ensuite qu'il consente à s'en servir, il faut enfin qu'il réunisse les conditions indispensables pour le faire utilement » (1).

A défaut de ces libertés complètes le Congrès de Sociologie coloniale a envisagé toute une série de stades intermédiaires qui s'en rapprochent peu à peu. Le libre accès du droit de pétition est le moyen le plus humble pour les indigènes de formuler leurs revendications. Puis le gouvernement peut adjoindre aux Conseils de colons, qu'il a souvent près de lui pour prendre leur avis, des notables indigènes. Deux cas se présentent alors : le Conseil est purement consultatif, ou bien il a des attributions délibératives, hypothèse qui représente naturellement un grand progrès. Il y a progrès encore disent certains,

1. *Procès-verbaux du Congrès de Sociologie coloniale de 1900*, t. II, p. 7.

mais cela est controversé, lorsque les indigènes forment des Assemblées propres où ils délibèrent entre eux. Un état intermédiaire, qui est en usage aux Délégations algériennes et plus radicalement encore à la Conférence tunisienne, consiste à faire délibérer séparément les sections indigènes faisant partie d'un Conseil mixte. On a prétendu à ce propos que les indigènes mêlés à des réunions composites perdent tous leurs avantages, réduits qu'ils sont au silence par la crainte du ridicule auquel ils sont très sensibles. Cette thèse paraît contredite par les événements, et la Tunisie n'a pas fait assez longtemps une expérience des séances plénières pour venir la soutenir de son exemple. Il semble qu'on ne puisse vraiment parler d'association et de collaboration, que lorsque les divers éléments en présence sont en contact direct, et il faut considérer comme le stade le plus avancé, celui où colons et indigènes réunis dans une même Assemblée, avec les mêmes droits, délibèrent et votent en commun.

Enfin le recrutement des membres indigènes comme leurs attributions doivent faire l'objet d'une étude attentive, et là encore on trouve une échelle dans les diverses solutions possibles. Le suffrage universel, but théorique de nos efforts, doit-être ajourné à une époque lointaine pour des raisons faciles à concevoir ; mais est-ce une raison pour s'en tenir à la nomination des membres indigènes par le gouvernement de la colonie ? Une solution intermédiaire se présente : les faire choisir, ou élire si l'on

veut, par un collège restreint que ce collège soit formé des membres indigènes des municipalités, (comme il est pratiqué dans les territoires civils de l'Algérie pour les élections aux Délégations financières ; les chefs des Kharoubas composent ce collège en Kabylie), ou de leurs délégués (1) (comme en Cochinchine pour les élections au Conseil colonial) ou enfin des principaux imposés (solution théorique proposée par M. Leroy-Beaulieu) (2).

Suivant l'état de civilisation des peuples colonisés on peut adopter les unes ou les autres de ces modalités. Comme on le voit, cette politique est très plastique et se prête admirablement aux adaptations les plus délicates. En outre c'est la seule qui permette d'obtenir un succès complet et durable et de réaliser des bénéfices en faveur des deux partis en présence, comme le remarquait M. Fox Bourne au Congrès de Sociologie coloniale de 1900. D'une part en effet le gouvernement a le plus grand intérêt à prendre les avis de la plus grande partie de la population, qui est aussi la plus éloignée de sa compréhension ; ces délégués peuvent d'ailleurs exercer à leur tour une influence utile sur leurs concitoyens ; et à ces deux points de vue la combinaison ne peut que servir les intérêts de la puissance colonisatrice ; car, ainsi que

1. M. Merlou dès 1898 préconisait dans un rapport à la Chambre la mesure consistant à admettre à la Conférence tunisienne des représentants indigènes choisis parmi les caïds et élus par leurs pairs.

2. *De la Colonisation chez les peuples modernes.*

le disait M. Van Kohl au Congrès en question : « Nous avons besoin des connaissances des indigènes, de leur savoir et de leur dévouement ».

Mais si l'on se place maintenant au point de vue de ceux-ci, on verra que ce n'est plus seulement une question d'intérêts qui se pose, mais une question de justice (1). Dans un pays comme la Tunisie où les Arabes représentent les 9/10^e de la population et paient la moitié des impôts, on ne peut trouver exagéré qu'ils aient le droit de prendre eux aussi la parole lorsqu'il s'agit de discuter la situation financière du pays. C'est d'ailleurs le meilleur moyen d'initier ces populations aux mœurs des nations libres et de former leur jugement et de développer leur intelligence. Enfin pour des questions purement locales et qui touchent souvent aux traditions les plus sacrées et les plus enracinées chez les indigènes, telle celle des habous, pour ne prendre d'exemple qu'en Tunisie, il faut reconnaître qu'il serait imprudent autant que peu équitable, de laisser aux Européens implantés dans la contrée le soin de les résoudre seuls.

1. Dans son ouvrage sur le « Colonial government » (ch. XI) M. Renisch a souligné ce point... « As long as the representative principle is applied only to the latter (Europeans), the machinery of government may work smoothly enough and no internal difficulties may arise in its operation; but the interest of the most numerous part of the populations, the natives, are unrepresented, and are as a matter of fact, left to the mercy of a class not disposed to deal with the claims of the natives in the most scrupulous manner — the whites who have come to the colony to seek wealth and make fortune as quickly as possible. »

Du reste, comme l'avait déjà très bien marqué Stuart Mill dans son *Gouvernement représentatif* : « Le gouvernement d'un peuple par lui-même est une chose qui a un sens et une réalité, mais le gouvernement d'un peuple par un autre peuple est une chose qui n'existe pas et ne saurait exister », au moins sans faire participer le peuple dominé à son propre gouvernement dans la mesure où il est capable de le faire, — faut-il ajouter.

§ 3. — *Applications pratiques. — La Conférence Consultative*

Telle est la politique coloniale adoptée à peu près universellement aujourd'hui à l'égard des indigènes, telles sont ses modalités, tels sont ses avantages. Il reste à voir comment, par les Français en particulier, elle a été réalisée; et surtout ce qu'il faut penser de l'application qui en a été faite à la Tunisie, et s'il n'y aurait pas là encore quelques progrès à faire, quelques réformes à apporter.

L'Angleterre nous est couramment proposée comme modèle sous ce rapport ainsi que sous beaucoup d'autres. Dans son interpellation à la Chambre sur le manque de collaboration avec l'élément indigène d'Indo-Chine, M. de Pressenssé adjurait ses collègues en ces termes: « Il ne s'agit pas de se hâter, de se jeter dans une aventure, mais de suivre l'exemple d'autres nations qui ont associé peu à peu les indigènes au gouvernement. C'est une question

d'honneur pour la République. C'est aussi une question de sécurité. » Tresser ainsi des couronnes aux autres nations, terme général visant en particulier l'Angleterre qui a la prétention de mener le mouvement de la colonisation, est peut-être un peu exagéré. On a vu d'une part¹ que, dès le xvii^e siècle, c'est la France qui observait l'attitude la plus libérale envers ses possessions ; et d'autre part si l'Angleterre accorde dans certaines des siennes de larges droits politiques aux indigènes, il faut bien reconnaître que toutes ne jouissent pas également de cette faveur, réservée en fait à celles qui l'ont conquise de haute lutte (1).

Néanmoins la Grande-Bretagne a donné par exemple aux Indes des Conseils délibérants qui sont de vraies Chambres législatives, faisant la loi qui s'applique dans la colonie, et formés de ses divers éléments ; c'est qu'elle a dû compter là-bas avec la classe des Indiens intellectuels, qui s'est faite particulièrement remuante et s'est retournée contre la métropole, à qui elle devait pourtant son éducation. Mais les colonies de la couronne ont dû se contenter de voir entrer une minorité de membres élus par les colons et les indigènes dans des Conseils consultatifs. Par contre, dans les colonies portugaises les Indiens participent aux élections des Assemblées locales. Enfin la Hollande dans les Indes Néerlandaises a

1. Parfois elle a préféré suivre une curieuse politique de cantonnement des colons sur certains points, afin d'éviter l'oppression des indigènes, dans certaines régions des Indes par exemple.

adopté la même organisation qui existe dans les Indes anglaises et qui est fondée sur une étroite collaboration avec l'élément aborigène. Mais il faut remarquer que dans ces colonies asiatiques il y a plutôt protectorat que colonie, protectorat actif qui s'efforce de donner à la possession des institutions à caractère démocratique marqué, en s'appuyant sur les populations soumises ; c'est d'ailleurs un caractère très curieux de la colonisation moderne que cette tendance à traiter des colonies comme des protectorats.

Dans les possessions françaises on ne trouve guère d'exemple aussi pur des institutions représentatives appliquées aux indigènes. Les Assemblées coloniales, en lutte constante avec la Révolution, puis les Conseils coloniaux élus, qui ont dû être supprimés après les abus auxquels ils se sont livrés en 1848, ont découragé la France de ce système. Pourtant une réaction s'est produite ces temps derniers, et on a vu que le Parlement préconise une participation de plus en plus grande de nos protégés à la gestion de leurs affaires publiques.

Il n'y a naturellement rien de semblable dans nos vieilles colonies, établies sur le principe de l'assimilation, et où les indigènes sont citoyens français et comme tels participent à l'élection d'un député au Parlement français. Ce système est beaucoup moins avantageux pour eux qu'il ne paraît au premier abord, et il y aurait un progrès incontestable à décentraliser et à créer là aussi des Conseils colo-

niaux autonomes qui pourraient régler rapidement et pratiquement les affaires locales et qui seraient soustraits aux luttes de la politique des partis. C'est une grande réforme, demandée par tous les coloniaux de bonne foi depuis longtemps, et qu'il ne faut pas désespérer de voir s'opérer un jour.

Mais dans nos colonies asiatiques on trouve un commencement de réalisation de la politique d'association, qui très peu de temps avant la guerre à pris un développement inattendu. Depuis 1907, le Tonkin jouissait des Assemblées de notables dont P. Bert avait eu l'idée dès 1886, idée reprise plus tard et exécutée par MM. Doumer, puis Beau. Ces Commissions consultatives étaient destinées « à émettre des vœux propres à éclairer et à guider le gouvernement dans la politique intérieure », et afin d'établir « entre la nation protectrice et le nation protégée une plus grande conformité de vues, une connaissance plus complète des aspirations réciproques et un sentiment réel de cette communauté d'intérêts sur laquelle la République entend fonder la tutelle chaque jour plus librement acceptée qu'elle exerce sur ses protégés » (1). Dans ces Assemblées les membres indigènes étaient en partie élus et en partie nommés. D'autre part avait été créé un Conseil colonial de Cochinchine formé de colons et d'indigènes, ces derniers élus par les délégués des communes annamites, ainsi que le Conseil supérieur d'Indo-Chine

1. Déclaration de M. Beau en fondant ces Assemblées, 1907.

comprenant deux membres indigènes nommés par les autorités françaises ; sans parler des Conseils secondaires locaux (de protectorats, ou Conseil privé de Cochinchine), faisant partie eux aussi du type d'Assemblées mixtes. A côté se trouvaient des Assemblées purement indigènes, comme les Conseils d'arrondissement de Cochinchine, les Assemblées provinciales et la Chambre consultative du Tonkin.

Ces institutions très critiquées, car les règlements en vigueur réduisaient notablement l'influence que les membres indigènes pouvaient exercer dans ces Assemblées représentatives, même dans celles où ils étaient seuls, ont subi une vaste refonte en 1913 avec les Arrêtés de M. Sarraut. Au Tonkin, par exemple, la représentation indigène est désormais constituée par des Conseils provinciaux de notables indigènes et par une Chambre consultative élue ou nommée. Il en est de même pour les autres colonies de l'Indo-Chine, à la tête desquelles reste le Conseil supérieur d'Indo-Chine, qui comprend lui aussi deux membres indigènes, mais nommés par les autorités françaises.

Dans tous ces Conseils l'élément indigène tient donc une certaine place ; il en est de même dans nos colonies africaines. Le Conseil d'Administration de Madagascar, ainsi que le Conseil de Gouvernement et le Conseil d'Administration d'Afrique Occidentale Française sont composés de notables choisis par le gouverneur, qui n'étant pas limité par les textes peut nommer indifféremment des colons ou des indigènes.

En outre, à Madagascar comme au Sénégal, chaque province possède une Assemblée consultative indigène nommée de la même façon.

Mais c'est en Algérie que l'on trouve l'exemple le plus net de cette politique libérale. Le Décret de 1918, en effet, donne aux Délégations financières 21 membres indigènes, sur lesquels 6 seulement sont nommés par le gouverneur général parce qu'ils représentent les territoires de commandement où les populations ne sont pas encore très bien ralliées à notre domination; les autres sont élus par les conseillers municipaux indigènes pour les territoires civils et par les chefs des Kharouhas pour la Kabylie. Ils siègent séparément, et cela disent certains à leur grand avantage, car ils préfèrent délibérer entre eux sans contrainte, avec une entière liberté, plutôt que d'être jetés, comme des unités souvent en état d'infériorité, au milieu d'Assemblées dans lesquelles ils ont cependant une place légitimement marquée.

C'est donc une représentation indigène élue, avec des pouvoirs réels (puisqu'ils ont le vote du budget comme leurs collègues français) que l'on rencontre enfin en Algérie. Cette création originale est motivée, outre la question de politique générale qui vient d'être étudiée, par de multiples circonstances de fait. D'abord les populations algériennes sont à un stade avancé de civilisation et elles sont déjà depuis un long temps en contact avec nos institutions; elles l'ont été surtout pendant la période d'assimilation. De plus le caractère avant tout financier des Délé-

gations légitimait largement l'admission dans leur sein, de ceux des contribuables qui payaient la plus forte partie des impôts. Et c'est peut-être là la meilleure, car ainsi que l'a fait remarquer M. Fallot dans une conférence qu'il a faite en 1904 au Muséum sur le fonctionnement du protectorat tunisien, il est « un principe sur lequel reposent toutes les sociétés démocratiques et qui veut que la majorité des contribuables vote l'impôt et en règle l'emploi ».

En tout cas c'est la raison qui a déterminé la Tunisie à suivre l'exemple de sa voisine, lorsque son Résident général a confié à la Conférence Consultative l'examen du budget. On a vu, en effet, que c'est par le même Décret et dans le même article, que se sont opérées en même temps ces deux réformes fondamentales. Le rapporteur du budget à la Chambre de l'année, M. Colin, souligne cette corrélation : « L'admission des indigènes, dit-il, s'imposait si on confiait à la Conférence le vote du budget. On n'eût pas compris de voir refuser en pays de protectorat ce qu'on accordait dans un pays d'administration directe comme l'Algérie ». C'est d'autant plus juste que le niveau intellectuel est plutôt plus élevé en Tunisie qu'en Algérie ou en Tripolitaine.

Pourtant la pratique tunisienne s'est arrêtée à mi-chemin dans son imitation des Délégations car elle a refusé l'élection aux membres indigènes que le gouvernement se réserve le droit de nommer lui-même ; et c'est la cause d'une revendication souvent formulée par les Musulmans. Un vœu de M. Zaouche déposé

à la session de 1910 (1) montre clairement leur état d'esprit à ce sujet. En voici les passages principaux : « Le rôle des membres indigènes de la Conférence Consultative serait sinon plus enviable, du moins plus aisé à remplir, si au lieu de tenir les pouvoirs de l'Administration ils les tenaient de leurs pairs. Leurs votes auraient un sens qu'ils ne sauraient avoir aujourd'hui .. Le moment nous semble donc propice, à la fin de cette législature, pour demander au gouvernement du Protectorat de faire en sorte que la délégation indigène de la Conférence Consultative soit dorénavant la représentation même et l'émanation véritable de la population tunisienne. La Tunisie est arrivée à un degré de civilisation suffisant pour permettre à beaucoup de ses enfants (2) de désigner ceux qu'ils jugent les mieux qualifiés pour défendre les intérêts de la collectivité. Depuis longtemps d'ailleurs, et même dans les villages les plus reculés, les cheihks sont élus par les notables. A Tunis les Conseillers municipaux l'étaient jadis ».

Mais beaucoup de Français pensent qu'accorder le droit de vote aux indigènes serait dangereux et inutile et que ceux-ci ne le désirent même pas ; ils pensent

1. Procès-verbaux de la Conférence. Session du 26 novembre 1910.

2. On reconnaît généralement qu'il est impossible d'instituer dans la Régence le suffrage universel du jour au lendemain ; la masse n'y est pas préparée. On a proposé de créer une sorte de cens comprenant les indigènes sachant lire et écrire soit en arabe, soit en français. Ce premier collège élirait cent délégués qui choisiraient des membres de la Conférence consultative dont le nombre pourrait être accru.

même, et ils l'ont montré pendant l'essai de délibération en commun qui a été tenté de 1907 à 1910, que l'admission, quel que soit leur recrutement, des Arabes à la Conférence leur fait un tort considérable, et c'est de très mauvaise grâce qu'ils ont accueilli ce renfort. C'est du manque de bonne volonté ; il est certain que les indigènes tunisiens sont dignes de collaborer à l'œuvre du Protectorat, et qu'ils le désirent, car maintes manifestations de leur part ont démontré, M. A. Rozet en a rapporté des exemples à la tribune française, à propos d'une interpellation sur les incidents de 1907, qu'ils acceptent et demandent maintenant la civilisation.

On peut donc souhaiter que dans un avenir prochain le recrutement des membres indigènes de la Conférence soit rapproché de celui des membres de l'Assemblée algérienne ; mais on peut attendre ce jour assez patiemment, car le choix des notables a été fait si judicieusement jusqu'ici par le gouvernement, qui n'a pas nommé que des intellectuels, mais aussi de grands propriétaires et des négociants, sans s'inquiéter s'ils connaissent plus ou moins bien notre langue, qu'on a pu dire qu'ils étaient des « hommes essentiellement représentatifs ».

Mais avant de conclure ce chapitre il faut bien marquer que, malgré le grand nombre d'étrangers établis dans la Régence, la question de leur représentation ne se pose pas. Certains auteurs, en effet, tel M. Lapie (1), avaient été jusqu'à écrire « qu'on

1. Lapie, *la Civilisation tunisienne*.

verrait sans déplaisir des représentants autorisés des Italiens et des Maltais, des Musulmans et des Juifs, défendre leur cause comme ceux des Français auprès du Résident Général » Un journal italien (1) de Tunis a demandé également l'adjonction parallèle de représentants des résidents étrangers. Mais il faut dire bien haut qu'il n'y a là aucune similitude avec la question des indigènes. Les étrangers ont un moyen très simple de profiter des avantages réservés à nos colons, c'est de demander leur naturalisation. L'expérience a montré qu'accorder des privilèges à des hommes qui restent les nationaux de leur patrie d'origine, souvent rivale de la nôtre, serait jouer un rôle de dupe.

1. Voir à ce sujet dans *la Quinzaine coloniale* de 1902 une suite d'articles sur la part des Italiens dans la colonisation tunisienne.

CHAPITRE III

Élargissement possible des attributions de la Conférence Consultative. Doit-elle devenir un Parlement colonial ?

§ 1. — *Insuffisance des attributions actuelles de la Conférence*

La Conférence Consultative, qui a des origines extrêmement modestes, s'est élevée par un progrès continu jusqu'au rôle important qu'elle remplit aujourd'hui dans la Régence, et c'est là ce qui fait sa force. Cette situation prépondérante grâce à laquelle elle égale presque en certains points, et elle surpasse par d'autres, les Délégations financières de sa voisine l'Algérie qui, par ses traditions anciennes, semblerait pourtant destinée à jouir de libertés plus complètes que toutes nos autres colonies, elle la doit sans aucun doute tant à la bonne volonté de l'Administration du Protectorat, quelquefois si décriée (surtout par ceux de nos députés qui demandent sans relâche le rattachement de la Tunisie au Ministère des Colonies), qu'aux services éminents qu'elle a rendus. Pourtant aucun des deux éléments qui la composent ne trouve que son organisation soit arrivée à un degré de perfection suffisant. Si les

colons ont reçu toute satisfaction au sujet de leur recrutement, on a vu dans le chapitre précédent qu'il n'en est pas de même pour les indigènes qui formulent de justes revendications à ce sujet. Mais les deux sections s'unissent sur le terrain de l'extension qu'elles désirent également voir donner aux attributions de leur Assemblée.

A ce point de vue, en effet, l'évolution progressive, qui n'a cessé de se produire pendant bien des années, vers l'établissement d'un régime représentatif, semble subir un temps d'arrêt depuis le Décret de 1910, dont le rapporteur à la Chambre du budget de cette même année a pu dire qu'il instituait « un régime nouveau qui confirme et consolide en Tunisie le pouvoir absolu ». Ce Décret est celui qui a séparé, par la plus étanche des cloisons, les deux sections de la Conférence, et qui a par là divisé et amoindri la seule puissance qui pouvait contrebalancer l'autorité sans limite du Bey et du Résident.

Cette partie de notre exposé critique ne pourra donc être consacrée comme les précédentes à l'étude des principes suivis dans l'organisation de la Conférence tunisienne, principes si bien établis et si judicieusement appliqués qu'on a pu les proposer à l'imitation des assemblées analogues. Une autre méthode doit être employée maintenant ; nous devons étudier, et cela nécessairement d'une façon succincte puisque nous serons dans le domaine des hypothèses, les reproches adressés au Conseil Consultatif de la Régence au point de vue de ses attri-

butions actuelles, les progrès souhaités et dans quelle mesure il paraît possible de les voir se réaliser, en se basant bien entendu sur notre expérience ainsi que sur l'expérience coloniale étrangère en cette matière. Sans doute arrivera-t-on ainsi à dégager non plus le système qui a servi de base à l'organisation de la Conférence, mais celui qu'il serait peut-être désirable de voir adopter pour une réforme partielle de cette institution.

Car une réforme paraît s'imposer dans un avenir assez rapproché et cela pour deux raisons. La première est d'ordre général ; elle tient au développement naturel à des pays neufs comme le sont les colonies. Suivant la belle image (1) de M. P. Leroy-Beaulieu toutes les nations barbares ont à subir une sorte de croissance pour parvenir à la civilisation ; elles traversent successivement l'enfance et l'adolescence avant de parvenir à l'âge adulte, et c'est à ce moment seulement qu'elles sont aptes à jouir de toutes les libertés politiques. Or, cet auteur remarque très justement que ce qu'il appelle les colonies mixtes, c'est-à-dire celles où l'élément indigène est d'une race relativement avancée et où il a la prépondérance numérique, comme cela existe en Algérie ou en Tunisie, ne peuvent être considérées comme adultes que lorsque la race indigène et les colons ont complètement fusionné. Leur minorité est donc

1. P. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, t. II, 1908, 6^e éd.

beaucoup plus longue, et nul doute que la Tunisie ne soit encore dans cette période. Au fur et à mesure de son développement il faut donc s'attendre à ce qu'elle fasse de nouvelles conquêtes dans la voie de son indépendance politique. Si cette indépendance doit être un jour absolue, c'est une autre question, mais il n'est en tout cas pas douteux qu'elle fasse de nouveaux progrès dans ce sens.

Une seconde raison, toute de circonstances celle-là, conduit aux mêmes conclusions. Depuis la création de la Conférence Consultative, on lui a promis, et elle n'a cessé de réclamer, de larges pouvoirs. M. Massicault en l'organisant disait n'y voir que la « chrysalide du Conseil colonial qui devait rapidement lui être substitué ». Et dès avant cette création même, en février 1890, la Chambre de commerce de Tunis émettait un vœu, auquel la Lettre du 24 octobre suivant, qui instituait l'Assemblée tunisienne devait donner un commencement de satisfaction, vœu tendant à « la création d'un conseil colonial élu par la colonie et participant à la fois des attributions de nos Conseils coloniaux et de nos Conseils généraux de département, ayant voix délibérative dans les questions d'administration intérieure ». Si l'on songe que trente ans ont passé et que si la Tunisie a obtenu l'élection de ses délégués à la Conférence, elle n'a vu donner à celle-ci que des pouvoirs délibératifs éphémères, on ne s'étonnera plus de ses réclamations incessantes.

Cette même année 1890, passée par les colons

dans l'attente de se voir consentir une place dans le gouvernement du Protectorat, vit naître aussi des propositions plus modérées, comme celle de M. P. Bourde dans *le Temps* (1), se contentant de préconiser une institution semblable à celle du Conseil supérieur de l'Algérie où les représentants des colons et les hauts fonctionnaires siègent côte à côte.

Malgré la création de 1890 les polémiques continuent. Vers 1900 un courant d'idées se forme pour la réunion des colons en syndicat, à défaut de Conseil officiel ; *les Débats* et *l'Economiste Français* s'en font l'écho ainsi que *la Quinzaine coloniale* (2). A la Chambre française les rapporteurs de la Commission du budget (section des Protectorats) reprennent chroniquement la même question pour la soutenir ou la combattre ; en 1896 c'est M. Merlou qui réclame la transformation des attributions de la Conférence en fonction d'un nouveau titre de Conseil colonial ; il réclame aussi l'admission dans ce Conseil de membres indigènes. Quelques années plus tard M. Berthelot (première manière) reprend les revendications des colons, mais pour les combattre, car dit-il cette Conférence est purement consultative, ce n'est pas une transition vers un Conseil colonial. Il prétend encore que ce serait pour la colonie être à la fois juge et partie, car elle veut « à la fois une autonomie législative et financière qui ne peut exister

1. *Le Temps*, n° 13, mars 1890.

2. Numéro du 25 janvier 1902. Voir aussi *l'Algérie et la Tunisie* de P. Leroy-Beaulieu, p. 365.

que par le protectorat, et d'autre part la remise entre ses mains de l'Administration directe ». Il redoute enfin l'introduction d'une classe politique dans le pays, et ajoute que les prétentions de la Conférence sont « également opposées aux principes de notre droit public et aux règles d'une sage administration ». Il est vrai que c'est avec la même véhémence que l'année suivante, cet honorable parlementaire accusera cette fois l'Administration d'avoir appliqué sans sincérité la réforme de l'extension des pouvoirs des représentants tunisiens. Enfin M. Chautemps en 1903 se déclare à son tour l'adversaire de toute institution parlementaire dans la Régence, tout en demandant cependant l'élargissement du recrutement et des attributions de l'Assemblée actuelle.

On voit que cela fut une question très discutée que celle des pouvoirs de la Conférence Consultative. Pourtant les colons sont à peu près unanimes aujourd'hui à les souhaiter le plus large possible et c'est très naturel. Sir C. Lewis a observé qu'une Assemblée coloniale élective chargée de voter l'impôt local doit être amenée par la force des choses à réclamer que toute l'Administration des affaires coloniales lui soit conférée sans la moindre réserve et sans le moindre contrôle métropolitain. Est-ce toujours leur intérêt ? Peu importe. Ils aimeraient mieux sacrifier des avantages matériels pour conquérir ces suprêmes avantages moraux que représentent l'indépendance et la liberté. Ad. Smith fait à peu près les mêmes réflexions à propos de l'Indépendance de l'Amérique.

Rien d'étonnant, si ces analyses psychologiques sont justes, à ce que, depuis qu'ils ont obtenu l'examen du budget, les membres de la Conférence Consultative désirent obtenir de nouveaux et de plus réels pouvoirs. Ils voudraient d'abord l'initiative de l'ordre du jour pour les questions qui ne peuvent trouver place dans la discussion du budget ; ils voudraient ensuite disposer d'un pouvoir réel sur le budget, au moins analogue à celui des Délégations algériennes : C'est le texte d'un vœu énoncé, sur la proposition d'un colon tunisien M. Gounot, par le Congrès colonial de l'Afrique du Nord tenu à Paris en 1908. Plus largement encore les délégués de la Régence espèrent voir un jour leur Assemblée consultative se transformer en Assemblée délibérante, émettant des votes et non des avis. Enfin certains vont jusqu'à souhaiter de la voir devenir une Assemblée législative.

Qu'y a-t-il de réalisable dans ces différents vœux ; et qu'y a-t-il de vraiment désirable ? C'est ce qui reste à voir.

§ 2. — *Diverses sortes d'Assemblées coloniales.*
Quel est le type qui conviendrait le mieux à la Tunisie ?

Il y a quatre grandes phases possibles dans l'organisation de la représentation aux colonies, et on peut trouver des exemples de chacune d'elles actuellement dans les colonies britanniques proprement

dites, qu'il faut distinguer des possessions comme l'Inde et des protectorats avec Compagnies à Charte. Ces colonies au nombre de 42 se divisent en effet en quatre classes, suivant le tableau qu'en a dressé M. Pierre Leroy-Beaulieu (1). La première comprend 6 colonies sans assemblée délibérante, où le pouvoir législatif est réservé au gouverneur ; 17 autres ont un Conseil législatif, assemblée consultative nommée par la couronne ; pour 8, le recrutement provient partie de l'élection, partie du choix gouvernemental, les attributions restant les mêmes que pour les précédentes ; 11 ont enfin ce que les Anglo-Saxons appellent un self-government, c'est à-dire deux Chambres dont une élue au suffrage universel, avec des ministres responsables, la couronne ne se réservant qu'un droit de veto de principe (A signaler que dans l'une de ces dernières possessions, au Natal, les affaires indigènes sont retirées au Parlement local pour être confiées au gouverneur).

Ce dernier stade du système britannique doit être employé uniquement pour les colonies de peuplement et l'Empire le refuse sévèrement aux colonies mixtes, *a fortiori* aux colonies d'exploitation. En effet, il ne serait possible d'accorder une pleine indépendance aux colonies mixtes, dans lesquelles il faut nécessairement compter avec l'élément indigène, que si cet élément s'était confondu avec le colonat pour former en réalité une nouvelle race suffisamment

1. *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes.*

éduquée pour être digne de l'émancipation, avenir lointain encore pour la plupart d'entre elles. Dans la négative la métropole doit garder un pouvoir assez fort pour servir d'arbitre impartial, de régulateur, entre les deux partis en présence, et surtout de protecteur pour le plus faible qui est en l'espèce celui des indigènes. C'est ainsi que l'Angleterre en use justement avec ses colonies.

Parmi celles-ci c'est l'Egypte dont l'organisation ressemble le plus à celle de la Tunisie ; elle possède sous le nom de Conseil législatif, une Assemblée consultative de trente membres dont quatorze sont nommés par le gouvernement ; comme pour la Conférence tunisienne jamais le vote de ce Conseil ne lie le gouvernement ; mais il doit cependant lui aussi être consulté obligatoirement sur toute nouvelle imposition directe ou foncière. Rien d'étonnant à ce qu'on rencontre de si grandes analogies entre deux régions assez voisines par leur civilisation comme par leur situation géographique, et assez semblables par leur régime politique (protectorat) pour que des solutions analogues aient pu être données à des problèmes identiques, fût-ce par des puissances souveraines différentes.

C'est donc vers le but lointain de l'autonomie que tend le développement des colonies britanniques. Le principe de l'assimilation est au contraire adopté par les races latines, héritières du génie assimilateur de Rome, l'Espagne, le Portugal et la France jusqu'à ces dernières années. Née, chez nous, de la Révolution,

ce fut la politique traditionnelle de la République dont elle a suivi la destinée ; car, après des éclipses sous le 1^{er} et le 2^e Empires, elle a fidèlement reparu avec les régimes plus libéraux qui leur ont succédé. Pourtant, depuis la création du Ministère des Colonies en 1894, elle paraît plus sérieusement atteinte, et le principe de l'autonomie, préconisé par les admirateurs des colonies anglaises, semble gagner du terrain. Est-ce, comme le prétend M. Girault, parce qu'il ne peut plus être question d'assimiler les nouvelles possessions qui forment maintenant la majeure partie de notre domaine colonial ? Cependant, nos établissements de l'Afrique du Nord ou de l'Asie ne sont pas moins civilisés, ni moins éduqués, que le Sénégal, la Guyane ou la Nouvelle-Calédonie. Si l'auteur veut dire que l'assimilation n'est plus possible dans des pays où le protectorat domine, nous sommes d'accord avec lui. Mais s'il y a un si grand nombre de protectorats aujourd'hui, c'est justement parce que la France incline à son tour vers le principe de l'autonomie, dont ils ne sont que des modalités. Et l'on est bien, quoi qu'en dise M. Girault, en face, non d'une question de fait, mais de système.

Quelle répercussion l'application de ces diverses politiques (assimilation depuis la Révolution jusqu'à la fin du xix^e siècle, intercalée de quelques périodes d'assujettissement, et tendance moderne vers l'autonomie) a-t-elle eu sur les libertés locales dans notre pratique coloniale, c'est ce qui reste à étudier.

Dès la fin du xviii^e siècle, nos colonies ont joui de

certaines privilèges, car elles avaient un contrôle sur l'Administration du gouverneur, grâce à leurs Chambres d'Agriculture, transformées à la veille de la Révolution en Assemblées coloniales, élues en partie, qui répartissaient l'impôt. Ces attributions furent élargies par les législateurs révolutionnaires, et plus encore par la pratique abusive des Assemblées en question, qui entretenirent des conflits sans fin avec les pouvoirs de la métropole ; le résultat en fut la suppression en l'an IX, et l'Empire les remplaça par des Chambres d'Agriculture entièrement sous la dépendance des gouverneurs. Les grandes Ordonnances retournèrent aux mêmes errements ; en dotant les nouvelles colonies de Conseils généraux consultatifs, et les anciennes possessions de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, de Conseils coloniaux élus, votant le budget, et ayant même le pouvoir de légiférer dans certains cas par voie de Décrets coloniaux. C'est le triomphe des libertés locales, mais triomphe de peu de durée, car elles périrent par leurs propres excès : de nouveaux abus nécessitèrent, en effet, une nouvelle suppression. Il faut bien retenir ces deux expériences successives de création d'un Parlement colonial, qui donnèrent de si tristes résultats, afin de se garder de toute solution extrême dans les conclusions que l'on aura à tirer de l'examen de cette question.

Depuis les Sénatus-Consultes de 1854 et de 1866, concernant les Conseils généraux, il n'y a plus que des textes particuliers en la matière. C'est donc l'or-

ganisation qui, avec quelques modifications ultérieures, est encore en vigueur actuellement. Certains auteurs envisagent comme un idéal à atteindre la transformation de la Conférence en un Conseil général analogue à celui de la plupart des colonies. On pourra se demander si c'est une réforme désirable, et si elle est dans la logique du développement de cette assemblée.

Sous le nom modeste, où l'on retrouve la trace d'un désir d'assimilation complète, les Conseils généraux sont en réalité des Chambres qui tendent à se transformer en parlements locaux ; cela s'explique, d'ailleurs, par les besoins de la décentralisation, qui obligent à leur conférer plus de pouvoirs que n'en ont les Conseils du même nom en France. Procédant de l'élection, ils ont des attributions assez importantes, par exemple en matière budgétaire où ils sont seuls maîtres des dépenses facultatives ; ils ont des pouvoirs de décision dans un certain nombre de cas soigneusement délimités ; dans d'autres plus importants, comme pour le budget, les emprunts et les impôts, ils ont des pouvoirs de délibération ; jusqu'à la loi de 1892, ils votaient les droits de douane et d'octroi de mer ; enfin ils peuvent émettre des vœux et des réclamations en toutes matières. Dans toutes les colonies ces attributions sont, à peu de chose près, identiques, même en Cochinchine, où le nom seul change, et devient celui d'Assemblée coloniale.

Il est certain que ces Conseils généraux ont des

pouvoirs propres qui leur confèrent une situation très supérieure à celle des Délégations algériennes et *a fortiori* à celle de la Conférence tunisienne. Leur recrutement est pourtant analogue à celui de ces Chambres puisque certains d'entre eux, le Conseil colonial de Cochinchine par exemple, comprennent eux aussi des membres indigènes. Il semble très possible et très naturel d'étendre leurs attributions aux Assemblées de l'Afrique du Nord ; que le nom ne nous arrête pas, le but ou l'œuvre de toutes ces représentations locales est le même. Nous sommes en Algérie et en Tunisie en face de possessions de qualité supérieure, de colons courageux et d'indigènes ayant fait preuve de loyalisme, et il n'y a pas de raison pour que les plus jeunes des filles de la France, ne profitent pas des mêmes avantages que leurs aînées, puisqu'elles en sont dignes. Il paraît donc très juste d'accorder, en particulier à la Conférence consultative, puisque c'est d'elle qu'on s'entretient ici, et c'est d'ailleurs la moins favorisée, des pouvoirs de décision en certains cas et l'initiative de l'ordre du jour, afin qu'elle demeure en un mot une véritable Assemblée délibérante, ayant le vote et non seulement l'examen du budget.

Il est encore une réforme qui serait d'un grand intérêt pour le protectorat et qui consisterait à établir près du gouvernement une Commission permanente élue dans son sein par la Conférence, et pouvant régler entre les sessions certaines affaires pour lesquelles elle aurait reçu délégation de celle-ci, no-

tamment le contrôle de l'emploi des dépenses votées par l'Assemblée, et analogue en un mot aux commissions coloniales créées auprès des Conseils généraux en 1879.

Que manquerait-il ensuite à la représentation tunisienne pour devenir le Parlement que beaucoup rêvent ? le pouvoir réglementaire. Comme l'a démontré M. Fitoussi (1), rien au point de vue des principes, et pour ce qui regarde la forme du protectorat, ne s'opposerait à ce que ce pouvoir lui soit confié. En effet par la Convention du 8 juin 1883 l'Etat tunisien s'est engagé à procéder à toute réforme jugée utile par l'Etat protecteur ; celui-ci est libre de déléguer ses droits en tout ou partie à une délégation régulière de la colonie, les questions de droit interne étant reconnues de sa compétence exclusive.

Mais si rien ne s'oppose à cette réforme en droit, faire de la Conférence tunisienne une Assemblée législative apparaît comme dangereux et impossible, même dans un avenir éloigné. « L'expérience a montré, dit M. de Lanessan, qu'il y aurait imprudence à étendre ses pouvoirs au delà du contrôle et de lui accorder par exemple une véritable puissance législative. Les colons ne seraient pas hommes s'ils n'attachaient plus de prix à leurs intérêts particuliers qu'à ceux des indigènes ; aussi les voit-on toujours chercher à rejeter les charges publiques sur la population tunisienne (2) ». Des conflits au sujet de la

1. Thèse 1901, sur le Protectorat tunisien.

2. Dans *la Tunisie*, 2^e édition 1917, M. de Lanessan donne pour

medjba et de l'enseignement indigène ont en effet prouvé que les Musulmans tunisiens ne sont pas encore capables de se défendre et d'équilibrer la puissance de l'élément colon. Il faut donc que le Résident garde des pouvoirs assez grands pour lui permettre de jouer son rôle d'arbitre.

Cette raison suffirait. L'exemple des abus auxquels se livrèrent dans nos vieilles colonies les Assemblées législatives de la Révolution et de la période antérieure à 1848, ne peut que l'appuyer. Les colons français emportent trop le goût des luttes politiques pour qu'il soit sage de leur donner ce prétexte à des dissensions intérieures ; de plus, il serait à craindre que le lien de l'impérialisme économique qui rattache les Anglais à la métropole, même s'ils en sont séparés politiquement, ne soit pas assez puissant chez nos compatriotes pour atténuer ces dangers.

Pour conclure sur ce point, il faut sans doute donner raison aux partisans de l'autonomie, mais de l'autonomie financière et non de l'autonomie politique, à laquelle la Tunisie ne paraît pas du tout préparée, ni même destinée dans l'avenir, par sa composition hétérogène, comme par le genre de co-

exemple les incidents de 1911, qui eurent lieu lorsqu'il s'agit de remplacer les deux millions que perdait le budget de la Régence par l'abaissement du taux de la medjba. Les représentants des colons déclarèrent accepter une partie des charges à créer ; mais leurs électeurs moins généreux refusèrent de voter pour tout candidat acceptant « de faire payer un centime aux Français pour dégrèver les indigènes » et le Résident dut chercher, ailleurs que dans l'impôt, les ressources nécessaires (il augmenta les redevances de la Compagnie de Gafsa).

lonisation qui y est pratiqué. Noublions pas en effet que c'est la grande colonisation qui domine dans la Régence, donnant naissance non comme l'on dit certains de nos parlementaires à une féodalité agrarienne, mais au moins à une classe de grands propriétaires fonciers, jouissant d'une influence énorme, qu'il serait dangereux de livrer à eux-mêmes, sans qu'un contre-poids ait pu s'établir dans le pays.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, il faut jeter un coup d'œil en arrière pour voir le chemin parcouru. Le passé et le présent de la Conférence consultative tunisienne ont été examinés et discutés avec la plus grande exactitude possible, et il ne resté plus à poser que la question de son avenir. Se livrer à des pronostics plus ou moins fondés serait une entreprise périlleuse et d'ailleurs peu intéressante, parce que ne correspondant à rien de réel. La seule façon d'envisager le problème consiste à exposer les réformes demandées par l'opinion publique en général et les intéressés en particulier, et à tenter de dégager si, et dans quelle mesure, elles sont réalisables.

Il faut bien entendu se former d'abord une opinion d'ensemble sur l'état actuel des choses ; et pour cela on doit juger deux institutions : le Protectorat, dont la Conférence n'est qu'un rouage et sans lequel elle n'existerait peut-être pas, au moins dans sa forme actuelle ; puis cette même Conférence examinée à deux points de vue différents, celui de son organisation, dont est responsable le gouvernement tunisien, et celui de la politique suivie par elle, dont elle est comptable devant le pays et devant la métro-

pole. On a tous les éléments de ces jugements dans les constatations établies au fur et à mesure au cours de ce travail.

Le Protectorat est-il susceptible par lui-même de donner satisfaction à tous les intérêts en présence ? Non, répondent des voix partant de directions opposées. Il nous faut une complète autonomie, disent les uns, et ce sont naturellement les colons tunisiens ; il nous faut une chambre ayant des pouvoirs législatifs complets. — Mais de notre Chambre on répond : « Nous tenons à nous exprimer en toute franchise et très nettement pour ne laisser à la Conférence consultative aucune illusion sur les sentiments du Parlement français à l'égard de ses prétentions : elle nous paraissent également opposées au principe de notre droit public et aux règles d'une sage administration » (1). Pas d'autonomie, mais au contraire annexion, et rattachement au Ministère des Colonies, voilà le régime préconisé de ce côté-ci.

Ces deux partis extrêmes comportent de graves inconvénients. La Tunisie, il ne faut pas l'oublier, est une colonie où l'élément indigène est prépondérant et l'autonomie n'est guère applicable que dans les régions de peuplement. De plus l'absence de petite colonisation a laissé s'y constituer une classe de grands propriétaires qui auraient une tendance naturelle à prendre prépondérance marquée dans les

1. *Officiel* Chambre *in-extenso*, 1^{er} 99, session ordinaire, p. 212-221. Interpellation Berthelot.

affaires et à les diriger dans un but d'intérêt personnel. Enfin ce serait priver la Régence de l'aide de la France, qui n'est pas considérable au point de vue pécuniaire, mais lui est néanmoins très précieuse tant pour le personnel administratif qu'elle lui fournit que par la garantie et la protection qu'elle lui accorde. Ce rôle de la métropole a été nettement marqué par M. Fitoussi, secrétaire de la section indigène, dans le discours qu'il a prononcé en 1914 à la première session de la guerre, et où il a tenu à exprimer le loyalisme et la reconnaissance des Arabes tunisiens : « Le gouvernement de la République, a-t-il dit, a rétabli la sécurité, restauré les finances, organisé ou perfectionné les divers services publics, instauré nombre d'organismes de prévoyance sociale et doté le pays de l'outillage économique le plus moderne ». Aussi peut-on penser, qu'en admettant que cette colonie puisse voler maintenant de ses propres ailes, il serait au moins ingrat de sa part de demander à se séparer de la métropole, qui, suivant le mot de M. Chailley, l'a traitée comme un enfant gâté.

Le système de l'annexion n'est guère plus défendable en lui-même. Il implique une centralisation qui ne cadre plus avec les conceptions actuelles ni avec les complexités de la vie moderne. Incompétence dans la décision, retard dans l'exécution en sont les conséquences logiques. De plus il en résulterait sans nul doute une charge très lourde pour le budget métropolitain. Enfin au point de vue poli-

tique, de grosses difficultés sont supprimées tant que l'on conserve le gouvernement beylical comme répondant de notre administration, notamment au point de vue de la condition des indigènes, qui restent sujets tunisiens et comme tels sont libres de conserver toutes leurs traditions ; une plus grande popularité résulte de ce régime pour les autorités françaises auxquelles l'obéissance est garantie par le gouvernement local.

Le Protectorat « paisible et à bon marché » (1), dont on a pu dire qu'il est « financièrement très économique, militairement peu exigeant, socialement très bienfaisant et éducatif » a d'ailleurs donné d'excellents résultats, meilleurs il faut bien le dire que ceux obtenus par le système de centralisation appliqué aux autres colonies ; et, à propos de ces dernières il convient de remarquer que, dans la pratique française comme dans la pratique étrangère, on tend aujourd'hui à élargir les pouvoirs propres des gouverneurs généraux et à leur donner une certaine indépendance.

Les qualités de ce régime l'emportent sur ses inconvénients ; en effet comme on l'a remarqué, « grâce à une politique heureuse de collaboration bienveillante avec l'élément protégé, le Protectorat, dont la France a assumé la charge en Tunisie, a été aux mains de nos résidents généraux un merveilleux

1. M. d'Estournelles de Constant. Chambre *in-extenso*, 15 février 1901.

instrument de gouvernement, d'ordre et de progrès, et s'il est certain que ses rouages et son fonctionnement peuvent être encore améliorés, il n'en est pas moins vrai qu'il a grandement permis à la France de continuer et de perpétuer ses traditions de nation généreuse en faisant la conquête pacifique de la Tunisie au régime de la civilisation » (1).

Donc ni autonomie, ni annexion, mais maintien du Protectorat avec perfectionnement des instruments qui existent et cela au moyen de l'extension des libertés publiques, telle est la conclusion qui s'impose. Parmi ces libertés se place au premier rang le droit pour la colonie de participer d'une manière efficace à la direction des affaires publiques : c'est maintenant la question de la réforme de la Conférence consultative elle-même qui se pose. Il ne peut bien entendu s'agir que de réformes de détail, puisque le point de savoir si elle doit être ou non transformée en Assemblée législative a été résolu négativement, dès lors que l'on a conclu contre l'autonomie de la Tunisie. Ces modifications ont été toutes indiquées au cours de cette étude, dans les différents chapitres auxquels elles se rattachent ; il ne saurait donc y avoir ici de nouvelles discussions à leur sujet, mais un bref résumé suffira à donner corps à toutes ces revendications.

Une première réforme, demandée depuis long-

1. *Répertoire de Droit Administratif Bequet*. Article sur le mot « Tunisie » titre I, chap. II, section III.

temps par les membres de la Conférence est celle de la publicité des séances ; que cette mesure n'ait pas quelques inconvénients au point de vue du désintéressement électoral et de la rapidité du travail, on ne saurait l'affirmer ; mais il est certain qu'il y a là une garantie des libertés publiques presque indispensable.

Au point de vue du recrutement des représentants tunisiens, on a demandé à la dernière session leur élection au suffrage universel, sans distinction de collège. Ce serait, à notre avis, une transformation déplorable qui ferait dégénérer ce Conseil économique et renseigné, en Assemblée politique et incompétente, et à laquelle il faut s'opposer énergiquement.

La question du choix des représentants indigènes va sans doute être de nouveau d'actualité, et on ne peut croire qu'on leur dénierait plus longtemps, après les services qu'ils ont rendus pendant la guerre, le droit de nommer à l'élection, tout au moins au suffrage restreint, leurs représentants.

Une fois ce progrès atteint, un autre en découlera nécessairement, et il faut en attendre les meilleurs résultats : c'est la réunion des deux sections en une seule Assemblée ; ou tout au moins leur vote en commun après délibérations séparées, comme il est pratiqué en Algérie. Les deux éléments ont fait preuve d'une telle union et d'un dévouement si pareil pendant les dures épreuves traversées de compagnie, qu'il ne faut pas douter qu'un esprit de con-

ciliation nouveau les anime de même pour l'œuvre de paix et n'amène enfin leur complète fusion au sein de leur Assemblée nationale. Corrélativement à l'extension directe de la population, la part, trop grande aujourd'hui, donnée à l'Administration pourrait être diminuée, en retirant par exemple la voix délibérative qui est accordée aux chefs de service, appelés seulement alors à donner leur avis.

C'est encore l'Algérie qu'il faut prendre pour modèle, si l'on veut établir un programme minimum des changements nécessaires en ce qui concerne les attributions à donner à la Conférence, qui n'a aucuns pouvoirs réels jusqu'ici et dont les avis n'ont jamais force obligatoire. On pourrait lui accorder, comme aux Délégations financières, toute latitude pour créer, augmenter, diminuer ou refuser les crédits facultatifs, ses décisions devant dans ce cas être nécessairement suivies par le gouvernement, exception faite bien entendu des dépenses concernant le personnel, dont l'initiative est toujours réservée à ce dernier. Enfin, on pourrait bien lui accorder, comme à l'Assemblée algérienne, le droit d'amendement, dans les limites d'une réglementation précise, ainsi que la fixation de l'ordre du jour.

Une très importante modification, réclamée à juste titre, et qu'il faut espérer voir aboutir à bref délai, si les promesses du nouveau résident, M. Flandin, sont mises à exécution, est celle du Conseil supérieur de Gouvernement. Cet organisme, créé pour concilier les partis, a établi une sorte de régime consti-

tutionnel en Tunisie : lorsque les bases des deux sections ne sont pas conformes, le différend est porté devant lui. Mais sa composition soulève les récriminations de l'élément colon français qui, habitué à avoir la prééminence à la Conférence, se trouve dans ce nouveau Conseil en minorité très marquée, puisque sur 16 membres il n'y en a que 3 émanés de lui, 3 élus par la section indigène, et les 10 autres étant des chefs de service et fonctionnaires avec voix délibérative. Il est évident qu'il y a là un abus de l'autorité administrative et il faut souhaiter qu'il disparaisse.

Telles sont les principales réformes qu'il y aurait lieu, à notre avis, d'accorder à la Conférence tunisienne pour le plus grand bien des libertés publiques. Mais cette Assemblée devrait peut-être aussi se réformer elle-même et adopter, au moins sur un point, une nouvelle politique; ce reproche s'adresse à sa section française et concerne la question indigène. N'est-ce pas une question qui la dépasse et qui atteint le corps électoral tout entier dans le choix de ses membres? Il est permis d'en douter; l'état d'esprit regrettable, qui a régné un moment à la Conférence, et qu'il faut espérer ne pas retrouver avec le retour des sessions normales d'après-guerre, semble être né dans l'atmosphère surchauffée des discussions parlementaires. Le temps de ces luttes est sans nul doute passé, mais que cela n'empêche pas de recommander aux colons français, qui ont donné à leur patrie et au Protectorat tant de preuves de leur

énergie désintéressée, et qui ont montré partout ailleurs une intelligence si clairvoyante, d'adopter dans l'avenir un programme de mesures en faveur des indigènes qui, tout en respectant les idées religieuses et traditionnelles de ses protégés, soit capable de les éduquer, de les initier à notre civilisation et de les attacher chaque jour davantage à la France leur protectrice.

Désormais inattaquables, les représentants de la population française, en étroite collaboration avec leurs collègues indigènes, seront dignes des libertés que la Résidence leur accordera sans doute, et dont ils se serviront pour l'aider à parfaire l'œuvre de régénération entreprise dans la Régence, œuvre qui était en si bonne voie à la veille de la guerre qu'un membre indigène de la Conférence a pu dire à ce moment : « En un tiers de siècle la Tunisie si attardée, par rapport aux autres Etats méditerranéens, qu'elle devenait une proie facile pour les puissances qui la convoitaient, a pu, grâce à l'intervention bienfaisante de la France, renaître à la vie publique et économique. »

Vu : le Président de la thèse,

C. PERREAU

Vu le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer

Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L'Inspecteur de l'Académie,

ISTRIA

ANNEXES

Liste des principaux textes législatifs concernant la Conférence consultative

1890. 24 octobre. — Lettre du Ministre des Affaires étrangères.
— 15 novembre. — Lettre du Résident général.
1896. 22 février. — Arr. portant modification de la composition et des attributions de la Conférence.
— 23 février. — Arr. sur la représentation du 3^e Collège.
— 21 mars. — Arr. sur les frais de déplacement du 3^e Collège.
— 27 avril. — Arr. sur la représentation des municipalités.
— 4 juin. — Arr. fixant à 3 membres la délégation du 3^e Collège pour la circonscription du Sud.
— 2 novembre. — Arr. sur la représentation du Syndicat des viticulteurs.
1898. 31 janvier. — Arr. autorisant les délégués élus par les électeurs français non inscrits sur les listes agricoles ou consulaires à se réunir deux fois par an.
— 24 mai. — Arr. sur le nombre de membres nécessaires à la Conférence consultative pour émettre des vœux.
1903. 12 mai. — Arr. décidant que la Conférence comprendra les membres du bureau de la Chambre de commerce de Bizerte.
1904. 20 février. — Arr. prorogeant les mandats des membres de certains corps élus dont les membres faisaient partie de la Conférence.
1905. 2 janvier. — Arr. réorganisant le fonctionnement de la Conférence consultative.

1907. 2 février. — Décret autorisant l'examen du budget et la représentation indigène.
- 15 mai. — Arr. convoquant les électeurs du Collège commercial de la 1^{re} circonscription de la Conférence et sur le vote par correspondance, la vérification des dépouillements, etc.
- 10 juin. — Décret créant une juridiction d'appel pour les contestations électorales relatives à la Conférence.
- 2 novembre. — Arr. fixant le règlement intérieur de la Conférence consultative.
- 2 novembre. — Arr. désignant 16 membres indigènes
1907. 28 décembre. — Arr. allouant une indemnité de séjour et de remboursement des frais de voyage aux membres de la Conférence.
1908. 22 décembre. — Décret ouvrant un recours contre les décisions des Commissions de revision des élections à la Conférence.
1909. 16 juillet. — Décret suspendant pendant les vacances de la 1^{re} Chambre du Tribunal civil de Tunis les délais prévus aux art. 3, 4 et 5 du Décret du 10 juin 1907.
1910. 27 avril. — Décret sur le mode d'émission des avis à la Conférence et instituant un Conseil supérieur du Gouvernement.
- 5 novembre. — Arr. rendant applicables les dispositions de l'Arr. du 2 novembre 1907 au fonctionnement des sections française et indigène de la Conférence.
1911. 30 janvier. — Arr. fixant la durée du mandat de ses membres.
1912. 9 février. — Arr. donnant une représentation spéciale au sein de la Conférence à la région de Ferryville-Mateur (par suite de la division de la 2^e circonscription formée par le Contrôle civil de Bizerte en 2 sections électorales).
- 10 février. — Arr. convoquant les électeurs de la 1^{re} et de la 2^e circonscriptions et instituant une liste d'émargement.
- 27 février. — Arr. fixant la durée du mandat des membres de la 1^{re} série à la Conférence.

1913. 15 janvier. — Arr. convoquant les électeurs de la 2^e série et indiquant la durée de leur mandat.
— 15 janvier. — Arr. modifiant les conditions d'éligibilité à la Conférence (pour les ouvriers non immatriculés, salariés par le Gouvernement français).
— 13 octobre. — Décret modifiant le § 2 de l'art. 1^{er} du Décret du 2 février 1907. La session s'ouvrira le 2^e lundi de novembre au lieu du 1^{er}.
-

Circulaire adressée par M. Massicault, Résident général de la République française à Tunis, à Messieurs les Membres de la Conférence consultative.

Tunis, le 15 novembre 1890.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint copie d'une lettre par laquelle M. le Ministre des Affaires Etrangères de la République française a décidé qu'au moins deux fois par an, aux mois de janvier et de juillet, le Résident général réunirait une représentation déterminée de la Colonie française pour conférer avec elle sur les questions agricoles, industrielles et commerciales qui l'intéressent.

Je me félicite vivement, pour mon compte, de voir s'établir, comme je l'ai désiré, des rapports réguliers et périodiques entre nos compatriotes et la Résidence. Il est satisfait, ainsi, à des vœux souvent émis, et certainement vous aurez à cœur, en participant à ces réunions, de contribuer, selon les vues patriotiques de M. Ribot, au développement de l'influence française dans ce pays.

Le Résident général est chargé de fixer l'ordre du jour des travaux de la Conférence.

En raison des élections complémentaires de la Chambre de commerce, l'ouverture de la première Conférence aura lieu seulement le vendredi 23 janvier.

L'ordre du jour ne sera pas arrêté avant le 15 du même mois et, jusqu'au 12, je recevrai avec grand intérêt les communications que vous croiriez à propos de m'adresser à ce sujet.

Je vous prie de m'accuser réception de la présente dépêche.
Agréez, etc.

(Signé) : J. MASSICAULT

Paris, le 24 octobre 1890.

Le Ministre des Affaires Etrangères
au Résident général de la République Française à Tunis

Monsieur,

J'ai constaté avec satisfaction, au moment de la discussion du projet de la loi douanière devant les Chambres, que nos compatriotes habitant la Régence ont joint leurs efforts aux vôtres pour arriver à un but commun, et vous avez pensé avec moi qu'il serait désirable de voir se continuer, entre la Résidence générale et la Colonie française, des relations qui ne peuvent que profiter à la bonne préparation et à la bonne solution des affaires.

Il me semblerait utile que le Résident Général réunit, à des époques fixes, les représentants de la Colonie, pour prendre leur avis au sujet des questions touchant à leurs intérêts agricoles, industriels et commerciaux.

Il vous appartiendra naturellement de déterminer et de faire connaître à l'avance l'ordre du jour de ces réunions, qui auraient lieu deux fois par an, en janvier et en juillet. Vous pourriez, bien entendu, provoquer une réunion extraordinaire toutes les fois que vous le jugeriez utile.

Vous convoqueriez à ces réunions :

Le Bureau de la Chambre de commerce ;

Les quatre membres correspondants de cette Chambre à Sousse et à Sfax ;

Les vice-présidents de la Municipalité de Tunis ;

Le vice-président et les plus anciens conseillers français des Municipalités de Sousse et de Sfax ;

Le président et le premier vice-président du Syndicat des Viticulteurs et de chacune des associations agricoles reconnues.

Les réunions seront présidées par vous ou, à votre défaut par le Délégué à la Résidence. Les chefs de service et les agents de la Résidence pourront, avec votre autorisation, assister aux réunions et prendre part aux discussions. Le

secrétaire sera désigné par la réunion, à la majorité des suffrages.

Les délibérations ne seront pas publiques ; elles n'auront qu'un caractère purement consultatif et ne seront par conséquent suivies d'aucun vote emportant une décision. Mais les membres présents auront à émettre leur avis sur chacune des questions inscrites à l'ordre du jour, et cet avis sera mentionné au procès-verbal.

Les procès-verbaux exposant les détails de la délibération seront transmis, en copie, *in extenso*, au Ministère des Affaires étrangères, par votre intermédiaire. Les originaux resteront dans les Archives de la Résidence générale.

Je me plais à espérer que les avis émis, dans ces circonstances, par les membres les plus autorisés de la Colonie, fourniront au Gouvernement du Protectorat, ainsi qu'aux Administrations françaises compétentes, d'utiles lumières, et que les mesures qui seront prises ainsi, après examen approfondi et en tenant compte des vœux formulés par la Colonie française, contribueront de plus en plus à la prospérité du pays.

Recevez, etc.

(Signé) : RIBOT

22 février 1896.

Arrêté du Résident général en Tunisie portant modification de la composition des attributions de la Conférence consultative (J. O. T., 25 fév. 1896).

Vu la lettre ministérielle du 24 octobre 1890 ; — vu la note en date du 10 février 1896 sur la composition et les attributions de la Conférence consultative ; — vu l'approbation donnée par le ministre des Affaires étrangères ;

ARTICLE PREMIER. -- La Conférence consultative, instituée près la résidence générale, comprendra : — 1° Les membres des bureaux de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture du nord, des Chambres mixtes du centre et du sud ; — 2° Les membres élus par la délégation des électeurs français non commerçants et non agriculteurs, dans les conditions qui seront réglées par un arrêté résidentiel ; — 3° Les vice-présidents français des municipalités des villes érigées

en communes ; — 4° Les six chefs de service français du gouvernement tunisien.

ART. 2. — La Conférence est convoquée chaque année, au cours du second et du quatrième trimestre, par le résident général, qui arrête l'ordre du jour de ses travaux ; — En dehors de ces deux sessions, le résident général peut la réunir en session extraordinaire.

ART. 3. — La Conférence est présidée par le résident général ou par l'adjoint au résident général en qualité de vice-président ; — La Conférence élit chaque année, parmi ses membres, un secrétaire.

ART. 4. — La Conférence donne son avis sur les questions touchant les intérêts agricoles, industriels et commerciaux de la colonie française au sujet desquels le gouvernement du protectorat la consulte ; — Elle est consultée, en matière financière, chaque fois qu'une mesure projetée peut avoir pour résultat d'introduire dans le budget de la Régence une charge nouvelle qui pèserait sur la colonie française.

ART. 5. — Les séances de la Conférence ne sont pas publiques. Les procès-verbaux sont rédigés avec l'assistance d'un fonctionnaire de la résidence, désigné par le résident général ; ils sont publiés, après chaque session, par les soins de la résidence.

ART. 6. — Le résident général peut appeler à prendre part aux délibérations de la Conférence le président du syndicat des viticulteurs, ainsi que les chefs de service ou fonctionnaires français non compris dans l'énumération de l'article 1^{er} chaque fois que leur avis peut être utile. Les personnes admises dans ces conditions ne prendront pas part au vote.

2 janvier 1905.

Arrêté du Résident général relatif à la réorganisation de la Conférence consultative.

Vu les arrêtés résidentiels des 22 et 23 février, 27 avril, 4 juin et 2 novembre 1896 relatifs en tout ou en partie à la composition et aux attributions de la Conférence consultative ; — ou l'approbation donnée par le ministre des Affaires étrangères.

TITRE PREMIER

COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA CONFÉRENCE CONSULTATIVE

ARTICLE PREMIER. — Les membres de la Conférence consultative, instituée près la résidence générale sont élus au suffrage universel et direct par les électeurs français de la régence divisés en huit circonscriptions. La Conférence consultative est présidée par le résident général, ou en son absence par le délégué à la résidence générale. — Les six chefs de service français du gouvernement tunisien assistent aux séances. — Le résident général peut en outre appeler à la Conférence, à titre consultatif, tous autres fonctionnaires français. La Conférence élit chaque année parmi ses membres un secrétaire.

ART. 2. — La Conférence est convoquée chaque année en session ordinaire pendant le second trimestre et s'il y a lieu, en session extraordinaire pendant le quatrième trimestre par le résident général qui arrête l'ordre du jour de ses travaux. — En dehors de ces deux sessions le résident général peut aussi réunir la Conférence consultative en session extraordinaire si les circonstances le rendent utile.

ART. 3. — La Conférence donne son avis sur les questions touchant les intérêts divers de la colonie française au sujet desquels le gouvernement du protectorat la consulte. — Elle est consultée en matière financière chaque fois qu'une mesure projetée peut avoir pour résultat d'introduire dans le budget de la régence une charge nouvelle qui pèserait sur la colonie française.

ART. 4. — Les séances de la Conférence ne sont pas publiques. Les procès-verbaux sont rédigés avec l'assistance d'un ou plusieurs fonctionnaires de la résidence désignés par le résident général ; ils sont publiés après chaque session par les soins de la résidence.

ART. 5. — Les votes de la Conférence sont recueillis à mains levées ou au scrutin public ou secret. Le scrutin secret est de droit toutes les fois qu'il est demandé par trois membres au moins. — La Conférence ne peut émettre de vœux que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

ART. 6. — Les élections à la Conférence consultative ont lieu par circonscription à raison de trois représentants par mille électeurs inscrits ou fraction de mille électeurs inscrits. — Les électeurs de chaque circonscription sont répartis en trois collèges nommant chacun au scrutin de liste un nombre égal de délégués. — Le premier collège comprend les propriétaires ou usufruitiers de fonds ruraux ainsi que le personnel des exploitations rurales, ouvriers agricoles et employés de toutes catégories. — Le deuxième collège comprend les commerçants et les industriels de tout ordre (vendeurs en gros et au détail, banquiers, éditeurs, imprimeurs, courtiers, agents d'assurances, hôteliers, armateurs, camionneurs, voituriers, entrepreneurs de transport ou de travaux publics, propriétaires de métiers ou de mines, etc.) ainsi que le grand et petit personnel du commerce et de l'industrie (contremaitres, employés, ouvriers, capitaines de navires, etc.). — Le troisième collège comprend tous les électeurs non inscrits dans les deux premiers collèges (professions libérales, artistes, publicistes, architectes, géomètres, vérificateurs, rentiers, propriétaires urbains, fonctionnaires, clergé, personnes sans profession, etc.).

ART. 7. — Les circonscriptions électorales sont fixées ainsi qu'il suit : 1^{re} circonscription : contrôles civils de Tunis et de Grombalia ; 2^e circonscription : contrôle civil de Bizerte ; 3^e circonscription : contrôle civil de Béja ; 4^e circonscription : contrôle civil de Souk-el-Arba ; 5^e circonscription : contrôles civils du Kef, de Mactar et de Thala ; 6^e circonscription : contrôles civils de Sousse et de Kairouan ; 7^e circonscription : contrôle civil de Sfax ; 8^e circonscription : contrôles civils de Gabès et de Gafsa et territoires soumis à la surveillance des autorités militaires.

ART. 8. — La représentation de chaque circonscription doit se composer : pour un tiers de commerçants inscrits sur les listes électorales commerciales, pour un tiers d'agriculteurs inscrits sur les listes électorales agricoles, et pour un tiers de citoyens inscrits sur les listes du troisième collège, telles que ces différentes listes doivent être établies aux termes de l'article 6 du présent arrêté.

ART. 9. — La durée du mandat des membres élus de la Conférence consultative est de quatre ans. — Le renouvelle-

ment de ces membres a lieu tous les deux ans par série. — La première série comprend les 1^{re} et 2^e circonscriptions. — La deuxième série comprend les 3^e, 4^e, 5^e, 6^e, 7^e et 8^e circonscriptions. — Un tirage au sort qui aura lieu à la première séance de la première session de la nouvelle conférence indiquera la série qui sortira la première. Par dérogation aux stipulations du premier alinéa du présent article, et exceptionnellement, les membres de la série qui sera ainsi désignée ne resteront en fonctions que deux ans.

ART. 10. — Il sera procédé au commencement de chaque année au remplacement des membres disparus au cours de l'année précédente par décès, démission ou autrement. — Le mandat des personnes élues en remplacement d'un de ces membres prendra fin à l'époque où se serait terminé le mandat de la personne remplacée.

ART. 11. — Le mandat des membres de la Conférence consultative est gratuit. Néanmoins, les membres qui ne résident pas à Tunis ont droit à chaque session au remboursement de leurs frais de voyage. — Ce remboursement comprend le prix du voyage de 1^{re} classe sur les chemins de fer, sur les bateaux des compagnies de navigation ou dans les voitures publiques. En outre, la partie du voyage qui, faute de moyens de locomotion, aura été effectuée par voiture particulière, donnera droit à une indemnité de 20 francs par jour.

ART. 12. — Un mois et demi au moins avant la réunion de la Conférence consultative et sur la convocation de la résidence générale, les délégués de chaque circonscription électorale se réunissent sans distinction de collège au centre principal de la dite circonscription, pour examiner conjointement, sans publicité, et sous la présidence du doyen d'âge, quelles peuvent être les questions qu'ils désirent voir figurer à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence. Le doyen fait connaître à la résidence le résultat de cette délibération, qui est valable quelque soit le nombre des délégués présents.

TITRE II

CAPACITÉ ÉLECTORALE

ART. 13. — Sont électeurs, sauf les exceptions indiquées aux articles 14 à 17 ci-dessous, tous les français âgés de 21 ans

au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et domiciliés depuis plus de deux ans en Tunisie.

ART. 14. — Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales :

1° Les individus privés de leurs droits civils et politiques par suite de condamnation soit à des peines afflictives et infamantes, soit à des peines infamantes seulement ; 2° Les condamnés à l'emprisonnement correctionnel pour crime, par application de l'article 463 du Code pénal ; 3° Ceux que les tribunaux jugeant correctionnellement ont privés des droits de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction spéciale. — L'incapacité en pareil cas cesse à l'expiration du temps fixé par le jugement et qui court à dater de l'expiration de la peine principale ; 4° Les condamnés aux travaux publics par application des lois militaires ; 5° Les condamnés pour délit de vagabondage, mendicité, usure ; — Ceux qui ont été déclarés coupables par les tribunaux correctionnels d'infractions aux lois sur les jeux (art. 410 C. pén. et déc. beyl. du 23 juillet 1884), aux dispositions de l'article 411 du Code pénal relatif aux prêts sur gage ou nantissement, ou pour chantage (art. 400 § 2 C. pén.) ; — Les interdits ; — Les notaires greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de jugements ou décisions judiciaires ; 6° Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement pour : vol (art. 379, 388, 401 C. pén.) ; escroquerie (art. 405) ; abus de confiance (art. 408) ; abus de blanc-seing (art. 407) ; abus des besoins, des faiblesses ou des passions d'un mineur (art. 406) ; soustraction commise comme dépositaire des deniers publics (art. 169 et 170) ; attentat aux mœurs (art. 330, 334 C. pén. et loi de 3 avril 1903) ; infractions aux articles 69, 70, 71, 72 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée ; 7° Les individus déclarés en faillite soit par les tribunaux français, soit par un jugement rendu à l'étranger, mais exécutoire en France et non réhabilités ; 8° Ceux qui ont été condamnés à trois mois au moins d'emprisonnement pour : tromperie sur le titre des matières d'or et d'argent, sur la qualité d'une pierre fausse vendue pour fine, sur la nature de toute marchandise, sur la quantité des choses livrées par usage de faux poids ou de fausses mesures ou d'instruments inexacts, ou par des manœuvres ou des

indications frauduleuses relatives au pesage ou au mesurage (art. 426 C. pén. et 1^{er} de la loi française du 27 mars 1851); falsification de substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues (art. 1^{er} et 2 de la loi française du 27 mars 1851, et déc. beyl. du 27 janvier 1897); destruction d'une manière quelconque des registres, minutes ou actes originaux de l'autorité publique, des titres, billets, lettres de-change, effets de commerce ou de banque, contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge (art. 439 C. pén.); détérioration des marchandises, matières ou instruments quelconques servant à la fabrication (art. 443 C. pén.); dévastation des récoltes; abatage, coupe ou mutilation d'arbres; destruction de greffes (art. 444, 445, 446, et 447 C. pén. et déc. beyl. du 15 décembre 1895); empoisonnement de chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, de bestiaux (bœufs, moutons, chèvres), de porcs ou de poissons dans les étangs, viviers ou réservoirs (art. 452 C. pén.); délits en matière électorale entraînant en France la privation des droits de vote et d'élection.

ART. 15. — Ne pourront être inscrits sur les listes électorales pendant cinq ans à dater de l'expiration de leur peine, les individus condamnés à plus d'un mois pour : rébellion (art. 209 à 212 C. pén.); outrages ou violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique (art. 222 à 230 C. pén.); outrages publics envers un juré ou assesseur des tribunaux criminels à raison de ses fonctions ou envers un témoin à raison de sa déposition; infraction à la loi française sur les attroupements, aux lois françaises et aux décrets beylicaux sur les associations et le colportage; vente ou mise en vente de denrées sachant qu'elles sont falsifiées ou corrompues (art. 1^{er} et 2 de la loi française du 27 mars 1851 et déc. beyl. du 27 janvier 1897).

ART. 15 *bis*. — Ne pourront être inscrits sur les listes électorales pendant deux ans à partir du jour où la condamnation est devenue irrévocable, les individus condamnés pour deuxième récidive d'ivresse manifeste et publique (loi française du 27 janvier 1873, art. 3).

ART. 16. — Les militaires en activité de service ne sont pas électeurs.

ART. 17. — Les naturalisés qui n'auront pas satisfait aux

obligations de la loi militaire française relative au temps de présence sous les drapeaux dans l'armée active ne pourront être inscrits sur les listes électorales que cinq ans après leur naturalisation.

TITRE III

FORMATION DES LISTES ÉLECTORALES

ART. 18. — Les listes électorales de chaque collège sont dressées annuellement dans chaque circonscription électorale par les contrôleurs civils, assistés pour chaque collège de deux électeurs de ce collège, désignés par le résident général. — Les commissions d'établissement des listes électorales se réunissent pour la première fois dans la seconde quinzaine d'octobre.

ART. 19. — Les listes sont déposées le matin du deuxième dimanche de décembre dans les bureaux du contrôle civil. — Des affiches apposées à la porte de l'immeuble où se trouvent ces bureaux annoncent le dépôt au public. — Pendant un délai de quinze jours, expirant le soir du quatrième dimanche du mois, la liste est communiquée sans frais à tout requérant français qui peut en prendre ou en faire relever copie aux heures et dans les conditions déterminées par l'autorité locale.

ART. 20. — Pendant ce même délai de quinze jours, tout citoyen omis peut réclamer son inscription et tout électeur inscrit dans la circonscription électorale peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un citoyen omis ou indûment inscrit. — Aucune réclamation n'est plus recevable après l'expiration de ce délai. — Les réclamations sont formulées par lettres adressées aux contrôleurs civils intéressés.

ART. 21. — Les réclamations sont examinées dans chaque circonscription électorale par des commissions de revision fonctionnant : — Pour la 1^{re} circonscription à Tunis ; — Pour la 2^e circonscription à Bizerte ; — Pour la 3^e circonscription à Beja ; — Pour la 4^e circonscription à Souk-el-Arba ; — Pour la 5^e circonscription à Kef ; — Pour la 6^e circonscription à Sousse ; — Pour la 7^e circonscription à Sfax ; — Pour la 8^e circonscription à Gabès.

ART. 22. — Ces commissions de revision sont ainsi compo-

sées : — Le juge de paix et, en cas de pluralité, le plus ancien juge de paix, président; le contrôleur civil suppléant ou à son défaut un autre agent du contrôle civil; — Trois électeurs du collège intéressé désignés par le résident général.

ART. 23. — La commission peut prononcer d'office l'inscription des électeurs omis. Elle peut aussi prendre l'initiative de la radiation des électeurs indûment inscrits. — En ce qui concerne les radiations, l'électeur dont l'inscription est contestée, en est immédiatement averti, sans frais, par le président de la commission. Il peut présenter par lettre ses observations et fournir tous les renseignements de nature à justifier son inscription. Il a le droit d'être entendu par la commission. — La commission statue sans frais ni forme de procédure dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai pendant lequel les réclamations peuvent être produites.

ART. 24. — Les électeurs qui seraient portés par erreur sur les listes électorales de plusieurs collèges ou de plusieurs circonscriptions devront au cours du délai de revision, faire connaître dans quel collège et quelle circonscription ils désirent voter. A défaut d'indication de leur part, il sera statué sur ce point par la commission de revision.

ART. 25. — Les décisions de la commission ne sont susceptibles ni d'opposition, ni d'appel. — Elles sont constatées par un procès-verbal dûment signé et transmises aux contrôleurs civils qui les notifient aux intéressés. — Les contrôleurs civils établissent alors, en tenant compte des modifications qui découlent des décisions précitées, les listes définitives des électeurs pour les années en cours. — Ces listes sont déposées dans les bureaux des contrôleurs civils de chaque circonscription où tout électeur peut en prendre connaissance ou en relever copie aux heures et dans les conditions déterminées par l'autorité locale.

ART. 26. — Les listes ainsi établies ne sont plus modifiées dans le courant de l'année et seront valables pour toutes les élections qui viendraient à avoir lieu pendant ce laps de temps, réserve faite des incapacités qui résulteraient de condamnations prononcées postérieurement à l'établissement des listes.

TITRE IV DES ÉLIGIBLES

ART. 27. — Sont éligibles dans leur collège respectif sans distinction de circonscriptions, les électeurs portés sur les listes définitives de ce collège et âgés de vingt cinq ans révolus au jour du scrutin.

ART. 28. — Ne sont pas éligibles : les magistrats, les greffiers, les huissiers et les fonctionnaires ou employés recevant un traitement du gouvernement, des établissements publics ou des municipalités.

Cette disposition n'est pas applicable aux personnes appartenant aux professions libérales, au commerce ou à l'agriculture et qui, tout en exerçant leur profession, reçoivent pour un service déterminé une subvention ou une allocation du gouvernement, des établissements publics ou des municipalités.

ART. 29. — Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

ART. 30. — Tout citoyen qui se présente ou est présenté à une élection doit, au cours de la période électorale et le dixième jour au plus tard avant le jour du scrutin faire à la résidence générale une déclaration de candidature.

ART. 31. — La déclaration est signée et visée par le candidat et dûment légalisée. — Elle indique dans quelle circonscription et pour quel collège le candidat entend se présenter. — La résidence générale en délivre récépissé.

ART. 32. — Si des déclarations sont déposées par le même citoyen pour plus d'une circonscription, une seule est valable, et le candidat doit, le dixième jour au plus tard avant le jour du scrutin, indiquer celle qu'il considère comme définitive. Faute de quoi toutes sont nulles.

ART. 33. — Les noms des candidats auxquels a été délivré le récépissé sont successivement portés à la connaissance des contrôleurs civils intéressés. — La liste en est affichée pendant les sept jours qui précèdent le scrutin à la porte des contrôles civils.

ART. 34. — Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins ou circu-

lares, dans l'intérêt d'un candidat qui n'a pas reçu récépissé de sa déclaration de candidature. — Les affiches, placards, bulletins de vote apposés ou distribués pour appuyer une candidature dans une circonscription où elle ne peut légalement être produite seront enlevés ou saisis par les soins de l'autorité locale.

ART. 35. — Tout membre de la conférence qui pour une cause survenue postérieurement à son élection se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par le présent arrêté ou ne remplit plus les conditions voulues pour être éligible dans le collège qui l'avait élu, est déclaré démissionnaire par le résident général sur le vu des pièces justificatives et l'avis du procureur de la République de la circonscription.

TITRE V

DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

ART. 36. — La date de toute élection est fixée par arrêté du résident général publié au *Journal Officiel tunisien* au moins vingt jours d'avance. — Le scrutin a toujours lieu un dimanche.

ART. 37. — Les lieux de vote sont désignés par un arrêté du résident général. Les opérations dans chaque section de vote sont présidées par le contrôleur civil ou son délégué. Le président est assisté par le plus âgé et le plus jeune des électeurs présents. Ce dernier fait fonctions de secrétaire. — Le bureau statue sur toutes les questions qui peuvent s'élever au cours des opérations électorales et il en est fait mention au procès-verbal.

ART. 38. — Le scrutin est ouvert à 8 heures du matin et clos à midi. — Les électeurs apportent leur bulletin préparé en dehors de la salle de vote. — Le papier du bulletin doit être blanc et sans aucun signe extérieur.

ART. 39. — Chaque électeur ne peut déposer que son vote personnel et doit, en remettant son bulletin, présenter la carte spéciale qu'il aura retirée au contrôle civil. — Cette carte doit être signée par l'électeur.

ART. 40. — En cas de perte de sa carte, l'électeur est admis à voter sur la reconnaissance de son identité par les

membres du bureau ou par deux électeurs connus des membres du bureau.

ART. 41. — L'arrêté de convocation des électeurs portera en même temps que la date de l'élection, le nom des localités où fonctionneront des sections de vote ainsi que l'indication des bureaux de poste auxquels les électeurs seront autorisés à confier la transmission de leur vote personnel.

ART. 42. — L'électeur qui désirera voter pour l'entremise des bureaux de poste prévus à l'article 41, devra se présenter en personne à la recette, porteur de sa carte d'électeur dûment signée par lui et d'une enveloppe blanche fermée contenant uniquement son bulletin de vote. — Il présentera sa carte au receveur qui lui fournira sur le vu de cette pièce une enveloppe spéciale. En présence du fonctionnement de l'office postal, l'électeur enfermera sa carte et l'enveloppe blanche contenant son bulletin de vote dans l'enveloppe spéciale en question, au coin supérieur gauche de laquelle il apposera sa signature. Cette formalité accomplie, il remettra l'enveloppe spéciale au receveur qui la fera parvenir aux jours et heures du scrutin au président de la section de vote. — Celui-ci ouvrira l'enveloppe extérieure; en présence du bureau, collationnera la signature de cette enveloppe avec la signature de la carte et déposera dans l'urne l'enveloppe blanche intérieure.

ART. 43. — A la clôture du scrutin, le dépouillement des votes a lieu immédiatement par les soins du bureau. — Sont nuls les bulletins illisibles, ceux qui sont établis sur papier de couleur ou qui portent un signe extérieur, ceux qui portent des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître. — Les bulletins blancs ou nuls n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal. — Les bulletins non annexés à ce document sont incinérés aussitôt.

ART. 44. — Dès que le dépouillement est achevé, le procès-verbal des opérations est dressé et transmis au résident général avec les bulletins annexés. Le résultat provisoire du scrutin est affiché à la porte de la section de vote. — La centralisation des votes, la vérification des dépouillements et

la proclamation des résultats définitifs sont effectuées à la résidence générale par les soins d'une commission opposée : D'un juge au tribunal de Tunis désigné par le président du tribunal, président ; — D'un contrôleur civil et de trois électeurs désignés par le résident général.

ART. 45. — Au premier tour de scrutin nul n'est élu, s'il n'a réuni la moitié plus un des suffrages exprimés et un nombre égal au quart des électeurs inscrits. — Le nombre des suffrages exprimés s'obtient en déduisant du nombre des votants celui des bulletins blancs ou nuls. — Lorsque le nombre des suffrages exprimés est un nombre impair, la majorité absolue s'obtient en prenant la moitié du nombre pair immédiatement au-dessous et en ajoutant le nombre un. — Au deuxième tour qui aura lieu quinze jours après, la majorité relative est suffisante. — Dans le cas d'égalité de voix pour un même siège entre deux ou plusieurs candidats, le plus âgé sera proclamé élu.

ART. 46. — Il n'est pas tenu compte : 1° des suffrages qui se sont portés sur les noms de personnes non éligibles dans le collège ; — 2° des suffrages exprimés en sus du nombre total des sièges à pourvoir dans la circonscription. — Est nul le bulletin qui ne contiendrait de suffrage que pour des personnes non éligibles dans le collège.

ART. 47. — Les opérations électorales de chaque collège dans chaque circonscription peuvent être arguées de nullité : — 1° Par tout électeur de la circonscription inscrit dans ce collège ; 2° Par tout éligible de ce collège ayant fait régulièrement acte de candidat dans la circonscription. — Les réclamations doivent, à peine de nullité, être déposées dans les bureaux de contrôle civil intéressé dans le délai de cinq jours après le scrutin. Il en sera donné récépissé. — Les réclamations reçues par le contrôleur civil seront immédiatement transmises par lui au résident général. — Il est souverainement statué dans le délai d'un mois à partir du jour de leur dépôt, constaté par le récépissé, par la commission prévue à l'article 44 du présent arrêté.

ART. 48. — Si le résident général estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été observées, il peut également, dans le délai de quinze jours, à dater de

la réception des procès-verbaux, déférer les opérations à la même commission.

ART. 49. — Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections a été prononcée, les électeurs intéressés sont convoqués dans un délai qui ne peut excéder trois mois.

ART. 50. — Dans les territoires soumis à la surveillance de l'autorité militaire, les attributions données aux contrôleurs civils par le présent arrêté seront exercées par les officiers commandant les cercles et les diverses opérations prescrites pour les contrôles seront faites aux bureaux de ces officiers.

ART. 51. — Sont abrogés : Les articles 1 et 6 de l'arrêté du 22 février 1896 et l'arrêté du 24 mai 1898 sur la composition et le fonctionnement de la conférence consultative ; — Les arrêtés des 23 février 1896, 21 mars 1896, 4 juin 1898 et 31 janvier 1896 sur la représentation des électeurs non inscrits sur les listes consulaires ou agricoles : l'arrêté du 27 avril 1896 relatif à la représentation des municipalités. — L'arrêté du 2 novembre 1896, relatif à la représentation du syndicat des viticulteurs ; — Et toutes les dispositions antérieures qui seraient contraires au présent arrêté.

2 février 1907.

Décret du bey autorisant l'examen du budget par la Conférence consultative

Désireux de nous entourer, pour l'établissement du budget général de l'Etat, des avis des représentants élus de la colonie française et de délégués choisis parmi les notables de nos sujets ; — Après nous être assuré de l'assentiment du gouvernement français ;

ARTICLE PREMIER. — Le budget de l'Etat, préparé dans les formes prévues par les décrets sur la comptabilité publique, est soumis, sous les réserves décrites aux articles ci-dessous, au mois de novembre de chaque année, à la Conférence consultative accrue à cet effet de seize membres indigènes (dont un israélite) désignés par le résident général de la République française et choisis parmi les notables des

diverses régions de la régence. La session de la Conférence s'ouvrira le premier lundi de novembre ou le mardi, si le lundi est jour férié ; sa durée ne pourra excéder vingt jours.

ART. 2. — La Conférence Consultative émet son avis sur les parties du budget présentées à son examen. Les avis sont émis en séance plénière sur le rapport d'une commission des finances composée de dix-huit membres élus, douze français par les trois fractions françaises de la Conférence (agriculteurs, commerçants, représentants du troisième collège) à raison de quatre membres par fraction, et six indigènes par la fraction indigène. Aucun avis ne peut être discuté s'il n'a été préalablement présenté par écrit et signé par la fraction ou la majorité de la fraction de la Conférence à laquelle appartient son auteur et transmis par elle à la commission des finances.

ART. 3. — Tout avis tendant à modifier soit les bases de l'organisation financière du protectorat, soit les règles admises par la législation sur la comptabilité publique pour la confection du budget, notamment celles relatives à la division du budget en trois parties et à la définition des ressources propres à chacune de ces parties et des charges auxquelles elle est respectivement affectée, est nul de plein droit. — Est également nul de plein droit tout avis tendant à modifier le mode d'alimentation, de gestion et d'emploi des diverses réserves du trésor.

ART. 4. — La Conférence consultative ne peut émettre d'avis en vue du relèvement des évaluations de recettes ordinaires établies suivant les bases de calcul prescrites par le décret du 12 mai 1906.

ART. 5. — Dans les limites des articles précédents, la Conférence Consultative peut émettre des avis en ce qui concerne la réforme du système fiscal par voie de création ou de suppression d'impôts et de modification dans le taux et dans l'assiette des impôts existants. — Aucun impôt nouveau ne peut être établi, aucune transformation ou modification du taux et de l'assiette d'un impôt susceptible d'en élever le rendement ne peut être réalisée, sans que la Conférence Consultative, composée comme il est dit à l'article premier ait été consultée. — Tout avis de la Conférence tendant soit à un

abandon ou dégrèvement d'une taxe ou portion de taxe, soit à une réforme du taux, de l'assiette, ou du mode de perception d'un impôt susceptible de se traduire par une moins-value dans le rendement de cet impôt, doit être accompagné de l'indication d'une taxe de remplacement d'un produit équivalent.

ART. 6. — Les dépenses du budget se divisent, au regard de la Conférence consultative, en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

ART. 7. — L'initiative des dépenses obligatoires et notamment des augmentations ou réductions de traitements, d'indemnités, de secours ou de pensions, des créations, extensions ou suppressions de services, d'emplois ou de pensions est exclusivement réservée au gouvernement.

ART. 8. — Sont obligatoires : — 1° Les dépenses de la liste civile du bey, les dotations des princes et princesses de la famille husséinite, les dépenses du personnel et des services des palais et celles de la garde beylical ; — 2° Les services de la dette tunisienne et en général toutes les dettes exigibles résultant soit de jugements ou arrêts passés en force de chose jugée, soit de conventions, marchés, baux et autres engagements ; — 3° Les dépenses de la résidence générale et des contrôles civils ; — 4° Les anciennes pensions civiles ou militaires, et les subventions à la Société de prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens ; — 5° Les dépenses de centralisation et d'exécution des divers services publics ; — 6° Les dépenses de la justice française ; 7° Les dépenses de la gendarmerie française ; — 8° Les dépenses des services et des affaires indigènes (administration, justice, gendarmerie, maghzen, etc.) ; — 9° Les dépenses de sûreté ; — 10° Et, en général, les dépenses classées comme obligatoires dans un tableau qui sera ultérieurement promulgué. — Pour les dépenses nouvelles un décret préalable à leur inscription au budget indiquera si elles doivent être classées comme obligatoires. A défaut d'indication contraire, elles seront réputées facultatives. — Les sommes reportées d'exercice en exercice pour la continuation des services de la deuxième et de la troisième partie auxquels elles sont affectées, ne peuvent être employées à une autre destination, et leur emploi constitue une dépense obligatoire, tant que le service n'est pas com-

plètement achevé, quand bien même les dépenses de ce service seraient classées comme facultatives.

ART. 9. — Sauf en ce qui concerne la dette, le montant des dépenses obligatoires de la première partie du budget ne pourra excéder pour chaque article, paragraphe ou sous-paragraphe suivant les distinctions du tableau prévu au n° 10 de l'article 8, le montant des crédits qui auront été définitivement inscrits au budget de 1907, à moins que, sur l'initiative du gouvernement, la Conférence n'émette un avis favorable à leur relèvement pour un besoin permanent. En ce cas, le maximum par article, paragraphe ou sous-paragraphe de la dépense obligatoire deviendra pour l'avenir le chiffre du crédit ainsi relevé. Le projet de budget indique en regard des dépenses obligatoires le montant obligatoire, et, s'il y a lieu, le relèvement facultatif de crédit demandé pour chacune d'elles; relèvement soumis à l'avis de la Conférence dans les mêmes conditions que les autres dépenses facultatives. — La Conférence ne peut, en ce qui concerne les crédits prévus pour les dépenses obligatoires, émettre d'avis qu'à l'égard de la portion facultative du crédit. — Les augmentations apportées par l'administration en cours d'exercice aux crédits pour dépenses obligatoires en suite de prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues ou sur d'autres crédits pour dépenses de même nature, ne sont pas opposables à la Conférence consultative lors de son examen du budget suivant et ne peuvent par conséquent s'ajouter au maximum obligatoire. Les dépenses obligatoires de la deuxième et de la troisième partie du budget ne comportent pas de maximum. Elles doivent être dotées eu égard aux besoins à satisfaire, dans la seule limite des ressources disponibles.

ART. 10. — Les dépenses facultatives seront décrites dans le tableau prévu au n° 10 de l'article 8. Les dépenses nouvelles non classées comme obligatoires par décret spécial seront réputées facultatives, ainsi qu'il est dit à l'article 8 ci-dessus. — Les crédits pour dépenses facultatives peuvent être augmentés en cours d'exercice par voie de prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues ou au moyen de disponibilités dûment constatées sur d'autres articles du budget. Ils ne peuvent subir de réduction qu'au profit d'une autre dépense facultative. — Toute motion de la Conférence tendant

à relever une dépense facultative imputable sur la première partie du budget, au delà des évaluations des recettes ordinaires du budget, est nulle de plein droit à concurrence du dépassement, à moins que la Conférence ne propose de créer une ressource nouvelle pour couvrir le dépassement et que l'administration n'agrée cette ressource. — Toute motion tendant à engager ou à augmenter une dépense facultative imputable sur la deuxième ou la troisième partie, ne peut être, même si elle est reconnue admissible, retenue que dans la limite du montant réalisé de la ressource exceptionnelle ou spéciale à affecter à son acquittement. Notamment, la motion tendant à une dépense à couvrir par un prélèvement sur le fonds des excédents disponibles, n'est susceptible d'être retenue que dans la limite de l'actif net et disponible de ce fonds : elle est nulle de plein droit si elle tend à faire appel aux ressources futures ou en cours de réalisation dudit fonds.

ART. 11. — Les avis émis par la Conférence consultative sur les différents articles du budget sont transmis par le résident général au ministre des Affaires étrangères avec les modifications que le gouvernement du protectorat aura cru devoir introduire dans son projet définitif du budget.

ART. 12. — Le compte administratif de chaque exercice, après avoir été réglé par décret provisoire, est communiqué à la Conférence consultative à titre de document. Si la Conférence formule des observations, ces observations ne peuvent porter que sur les points à l'égard desquels le présent décret lui donne le droit d'émettre des vœux.

ART. 13. — La représentation indigène, telle qu'elle est organisée par l'article premier du présent décret, sera convoquée à toutes les sessions de la Conférence consultative qui serait réunie par le résident général en dehors de la session consacrée exclusivement à la discussion du budget.

ART. 14. — Aucun emprunt ne peut être contracté, soit par l'Etat, soit par les communes, sans que la Conférence consultative accrue par l'élément indigène prévu à l'article premier ait été mise en mesure de donner son avis en séance plénière et d'indiquer les ressources à créer pour le service des intérêts et l'amortissement du futur emprunt.

27 avril 1910.

**Décret du bey concernant la délégation indigène à la
Conférence consultative et instituant un conseil supérieur
de gouvernement.**

Dans le but d'apporter à notre décret du 2 février 1907 en ce qui concerne le fonctionnement de la Conférence consultative, ses attributions, le mode d'émission de ses avis et la procédure suivant laquelle ils sont examinés par le gouvernement, les améliorations dont l'expérience a démontré l'utilité. — Après nous être assuré de l'assentiment du gouvernement français.

ARTICLE PREMIER. — La section française et la section indigène de la Conférence consultative délibèrent séparément. — La section indigène est présidée par un haut fonctionnaire du gouvernement tunisien désigné par le résident général. — Les présidents règlent l'ordre du jour d'après l'ordre de dépôt des rapports, mais en évitant que le budget d'un même service puisse être discuté simultanément dans les deux sections. — Chacun des chefs de service peut désigner un commissaire du gouvernement pour le suppléer devant l'une des sections lorsqu'il est retenu devant l'autre.

ART. 2. — La commission des finances de la section française se compose de douze membres élus conformément aux prescriptions de l'article 2 du décret du 2 février 1907. La commission des finances de la section indigène se compose de six membres élus aux scrutin de liste.

ART. 3. — Les avis prévus par l'article 5 du décret du 2 février 1907 peuvent porter sur la création d'impôts nouveaux, mais encore sur l'établissement de centimes additionnels aux impôts existants ou à de nouveaux impôts frappant les matières non encore imposées et dont le principal resterait fictif.

ART. 4. — Avant la transmission au ministre des Affaires étrangères, conformément à l'article 11 du décret du 2 février 1907, des avis émis par les deux sections de la Conférence, ces avis sont soumis à un conseil supérieur de gouvernement composé du conseil des ministres et chefs de

service auquel sont adjoints trois délégués de chacune des deux sections de la Conférence. — Chaque collège de la section française élit un délégué. Les délégués de la section indigène sont élus au scrutin de liste.

ART. 5. — Chacune des deux sections de la Conférence peut, sauf approbation du gouvernement, après avis du conseil supérieur, proposer dans les limites prévues du décret du 2 février 1907 des dépenses nouvelles couvertes par des centimes additionnels aux impôts directs et taxes assimilées, la medjba exceptée, portant, ceux votés par la section française sur les cotes des Européens, ceux votés par la section indigène sur les cotes des indigènes.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES

Recueils officiels :

- Bulletin des lois.
- Bulletin officiel des colonies.
- Circulaires et Instructions aux fonctionnaires.
- Journal Officiel Français :
- Lois et Décrets ; Débats parlementaires ; Documents parlementaires.
- Journal Officiel Tunisien, depuis 1883.
- Procès-verbaux de la Conférence consultative, 1891-1919.
- Rapports au Président de la République sur la situation de la Tunisie, depuis 1890.
- Recueils des Rapports de la Direction des Travaux publics et des Finances (pour les textes concernant ces services et qui ne sont pas insérés à l'Officiel).
- Statistique Générale de la Tunisie.

Recueils privés :

- Bompard.* — Législation de la Tunisie, 1888.
- Sebaut.* — Dictionnaire de la Législation tunisienne, 1896.
- Zey.* — Code annoté de la Tunisie, 1901 et suppléments annuels.
- Lagrange et Fontana.* — Codes et lois annotés de la Tunisie, 1912.

JURISPRUDENCE

- Journal des Tribunaux français de Tunisie, (connu sous le nom de Recueil Berge), depuis 1897.

Revue Algérienne et Tunisiennè de Législation et de Jurisprudence, III^e partie, depuis 1885.

OUVRAGE DE LÉGISLATION

Tilloy. — Répertoire alphabétique, 1889.

Rousseau. — Annales Tunisiennes, 1864. Alger.

De Dianous. — Notes sur la législation tunisienne, 1898, 2^e éd.

Conférences sur les Administrations tunisiennes, 1902.

Girault. — Principes de Législation et de Colonisation, 1908, 3^e éd.

Répertoire de Droit administratif Bequet, article inséré au mot « Tunisie », t. I, ch. II, section III, 1909, publié séparément par ses auteurs MM. Gaudiani et Thiaucourt en 1912.

Larcher. — Traité de législation algérienne, 1911, 2^e éd.

Mérignhac. — Précis de Législation et d'Economie coloniale, 1912.

Dislère. — Traité de Législation coloniale, 4^e éd, 1914.

- OUVRAGES GÉNÉRAUX SUR LA TUNISIE

Chevalier d'Arvieux. — Mémoires sur ses voyages en Barbarie, t. IV, 1666.

Faucon (N.). — La Tunisie avant et depuis l'occupation française, 1893.

Gharmes (G.) — La Tunisie et la Tripolitaine, 1896.

Léroy-Beaulieu (Paul). — L'Algérie et la Tunisie, 1897.

Lapie. — Les civilisations tunisiennes, 1898.

Plantet (Eug.). — Correspondance des beys de Tunis et des consuls de France avec la Cour, 1899, 3 vol.

Chailley-Bert (J.). — La Tunisie et la Colonisation française, 1896.

Vitry. — L'œuvre française en Tunisie, 1900.

La Tunisie (ouvrage paru chez Berger-Levrault), t. II, 2^e éd., 1900.

Fitoussi. — Le protectorat tunisien. Thèse Paris, 1901.

Pensa (H.). — L'Avenir de la Tunisie, 1902.

La Tunisie au XX^e siècle, 14 Conférences faites au Muséum, 15 février, 20 mars 1902 sous la direction de M. Blanchard, membre de l'Académie de Médecine, 1904.

- Loth.* — La Tunisie et l'œuvre du protectorat français, 1907.
Rouard de Card. — La Turquie et le protectorat français en Tunisie, 1916.
De Lanessan. — La Tunisie, 2^e éd., 1917.
L'Indicateur Tunisien (1 vol. par an).
P. H. X. (d'Estournelles de Constant). — La politique française en Tunisie, s. d.

OUVRAGES SPÉCIAUX

Sur la Colonisation et la politique indigène :

- Institut colonial International (Comptes rendus des sessions, 1895-1913).
De Lanessan. — Principes de colonisation, 1897.
Leroy-Beaulieu (Pierre). — Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes, 1897.
Leseur. — Rapport sur le programme du Congrès International de Sociologie de 1900.
Rambaud. — La France coloniale, 1895, 7^e éd.
Dubois (M.). — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs, 1895.
Reinsch. — Colonial Government, 1902.
Vernier de Byans. — La condition juridique et politique des indigènes dans les possessions coloniales. Thèse de Toulouse, 1905.
Leroy-Beaulieu (Paul). — De la colonisation chez les peuples modernes, 1900, 6^e éd.
Bobichon. — La politique indigène dans les colonies françaises, 1912.

Sur la Représentation des intérêts :

- Mill (St.).* — Le gouvernement représentatif, trad. Dupont-White, 1862).
Benoist (Ch.). — De l'organisation du suffrage universel (La crise de l'Etat moderne, 1895).
François (Ch.). — La représentation des intérêts dans les Corps élus. Thèse de Lyon, 1899.

Thomas (J.). — Les Délégations financières algériennes
(Revue du Droit public, II, p. 252, 1899).

Benoist (Ch.). — La Réforme parlementaire, 1902.

De Benoît. — La représentation politique des intérêts professionnels. Thèse de Paris, 1911

Lambert (P.). — Nos Corps élus (Tunis, Bureaux du Républicain).

PÉRIODIQUES ET JOURNAUX

Le Temps, 13 mars 1890, et 12 février 1908.

Revue pédagogique, septembre 1900.

La Quinzaine coloniale, 25 janvier 1902.

Le Journal, 17 octobre 1904 (article G. Hanotaux).

Le Tunisien (Journal indigène en français), année 1907).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Origines et développement historique de la Conférence consultative.	17
§ 1. — Origines de la Conférence consultative.....	17
§ 2. — Stabilisation et transformations de l'institu- tion.....	25

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT ACTUELS DE LA CONFÉRENCE CONSULTATIVE TUNISIENNE

CHAPITRE PREMIER. — Les raisons de la Réorganisa- tion de 1905 et les revendications auxquelles elle devait faire droit.	35
CHAPITRE II. — Organisation actuelle de la Conférence consultative.....	47
§ 1. — Composition.....	47
§ 2. — Electorat.....	49
§ 3. — Eligibilité.....	56
§ 4. — Contentieux... ..	59
CHAPITRE III. — Fonctionnement de la Conférence con- sultative.....	63
§ 1. — Sessions et séances.....	63
§ 2. — Division de la Conférence en deux sections.	67
§ 3. — Les Commissions.....	74
CHAPITRE IV. — Attributions de la Conférence consul- tative	77
§ 1. — Attributions autres que budgétaires.....	77
§ 2. — Pouvoirs budgétaires.....	90
Section A. — Etablissement du Budget.....	92
Section B. — Exécution et contrôle du Budget.	98

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉSULTATS. — EXAMEN DE L'ŒUVRE ACCOMPLIE PAR LA CONFÉRENCE CONSULTATIVE

CHAPITRE PREMIER. — Vue d'ensemble.....	101
CHAPITRE II. — Finances.....	110
§ 1. — Vue extérieure du Budget.....	110
§ 2. — Les Impôts.....	114
§ 3. — Les Emprunts.....	124
§ 4. — Les Banques.....	129
CHAPITRE III. — Travaux publics.....	132
§ 1. — Rentes et Chemins de fer.....	132
§ 2. — Ports.....	140
CHAPITRE IV. — Administration.....	143
§ 1. — Colonisation.....	143
§ 2. — Industrie et Commerce.....	151
§ 3. — Les Grands services publics.....	158
CHAPITRE V. — Rôle de la Conférence consultative pen- dant la guerre 1914-1919.....	164

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE DE L'INSTITUTION

CHAPITRE PREMIER. — Le principe de la représentation des intérêts. Son application en Tunisie.....	177
§ 1. — Critique du suffrage universel inorganique.....	177
§ 2. — Remède proposé : la représentation des inté- rêts.....	182
§ 3. — Applications pratiques de ce principe La Conférence consultative.....	187
CHAPITRE II. — La politique d'association. Comment elle est pratiquée dans la Régence.....	193
§ 1. — Les diverses politiques coloniales possibles à l'égard des indigènes.....	193
§ 2. — La politique d'association. Ses modalités..	200
§ 3. — Applications pratiques. La Conférence con- sultative.....	209

CHAPITRE III. — Elargissement possible des attributions de la Conférence consultative. Doit-elle devenir un Parlement colonial?.....	219
§ 1. — Insuffisance des attributions actuelles de la Conférence.....	219
§ 2. — Diverses sortes d'Assemblées coloniales. Quel est le type qui conviendrait à la Tunisie?	225
CONCLUSION.....	235
ANNEXES.....	245
Liste des textes législatifs concernant la Conférence consultative.....	245
Texte des principaux documents législatifs pris au sujet de la Conférence consultative :	
15 novembre 1890. — Circulaire adressée par M. Massicault aux membres de la Conférence.	247
24 octobre 1890 — Lettre du Ministre des Affaires étrangères.....	248
22 février 1896. — Arrêté du Résident Général..	249
2 Janvier 1905. — Arrêté du Résident Général...	250
2 février 1907. — Décret du Bey.....	262
27 avril 1910. — Décret du Bey.....	267
BIBLIOGRAPHIE	269

